



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**EL PROCESO DE TRANSICIÓN DEL IFE AL INE Y LOS
DESAFIOS DE LA AUTONOMÍA ELECTORAL EN MÉXICO**

T E S I S A

QUE PRESENTAN

MÉNDEZ RAMÍREZ VIRIDIANA
2123015950

SOTO PALACIOS PAULINA
2123016662

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA

PABLO XAVIER BECERRA CHÁVEZ

ASESOR

**MIGUEL RODRIGO GONZÁLEZ
IBARRA**

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 06 de Abril del 2017.



Casa abierta al tiempo

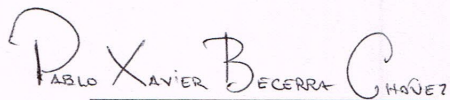
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

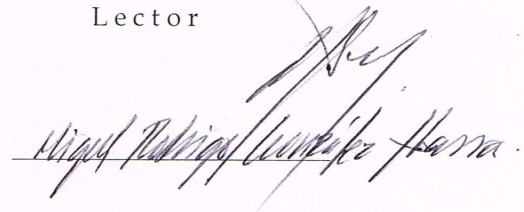
Después de examinar este documento final presentado por las alumnas Méndez Ramírez Viridiana, Soto Palacios Paulina matrícula(s) 2123015950, 2123016662 con el título de EL PROCESO DE TRANSICIÓN DEL IFE AL INE Y LOS DESAFÍOS DE LA AUTONOMÍA ELECTORAL EN MÉXICO se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor


PABLO XAVIER BECERRA CHÁVEZ

Lector


Miguel Rodríguez Contreras

Fecha 06-04-2017 Trim: 17-I No. Registro de Tesina: 2017-I/MRV-SPP

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

INDICE

| | |
|---------------------------|---|
| Introducción | 4 |
|---------------------------|---|

Capítulo I. Marco Teórico: Los organismos electorales administrativos

| | |
|--|----|
| 1.1. La importancia del diseño del sistema electoral..... | 7 |
| 1.2. Los organismos electorales administrativos..... | 7 |
| 1.2.1. Los criterios de clasificación de los organismos..... | 8 |
| 1.2.2 Los tipos de Organismos Electorales Administrativos..... | 10 |
| 1.3. La gobernanza electoral..... | 13 |
| 1.4. La noción de autonomía y sus tipos..... | 15 |
| 1.5. Los organismos Constitucionales Autónomos..... | 18 |

Capítulo II. Marco histórico: La consolidación del organismo electoral mexicano

| | |
|--|----|
| 2.1. Antecedentes y creación de la Comisión Federal Electoral..... | 21 |
| 2.2. El Instituto Federal Electoral (IFE)..... | 23 |
| 2.2.1. La reforma política electoral de 1989-1990..... | 23 |
| 2.2.2. La reforma político electoral de 1993..... | 25 |
| 2.2.3. La reforma político electoral de 1994..... | 26 |
| 2.2.4. La reforma político electoral de 1996..... | 27 |
| 2.2.5. La reforma político electoral de 2007..... | 30 |

Capítulo III. Del IFE al INE: La transformación del Organismo Electoral Mexicano

| | |
|---|----|
| 3.1. La reforma político electoral 2013-2014 y la creación del INE..... | 32 |
| 3.2. El nuevo Instituto Nacional Electoral..... | 33 |

| | |
|--|-----------|
| 3.3.1. Las facultades del Instituto Nacional Electoral..... | 34 |
| 3.3.1.2. La centralización de facultades..... | 37 |
| 3.3.1.3. La estructura orgánica del INE..... | 38 |
| 3.2. El Consejo General como máximo órgano de dirección del INE..... | 39 |
| 3.2.1. Las facultades del Consejo General..... | 39 |
| 3.2.2. La integración del Consejo General..... | 40 |
| 3.2.3. El proceso de designación y remoción del Consejo General..... | 41 |
| 3.2.4. El primer proceso de designación en 2014..... | 43 |
| 3.3. La actuación del CG del INE: Análisis de caso..... | 45 |
| 3.3.1. El INE ante el PVEM en el proceso electoral 2014-2015..... | 45 |
| 3.3.1.1. Las multas al PVEM..... | 46 |
| 3.3.1.2. El retiro de registro al PVEM..... | 51 |
| 3.3.2. Los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES)..... | 55 |
| 3.3.2.1. La relación INE-OPLES..... | 56 |
| 3.3.2.2. El proceso de designación y remoción de los consejeros OPLES..... | 58 |
| 3.3.2.3. El caso Chiapas en 2016..... | 60 |
| Conclusiones y consideraciones finales..... | 65 |
| Bibliografía..... | 68 |
| Anexos..... | 76 |

INTRODUCCIÓN

El proceso de consolidación de la democracia en nuestro país se ha caracterizado por grandes avances en las últimas dos décadas, y ello se ha visto reflejado en el fortalecimiento de nuestras instituciones políticas, propiamente en cuanto al grado de autonomía que éstas han desarrollado. Por ello, el presente proyecto de investigación surge de la necesidad de analizar a detalle, la transformación del organismo electoral mexicano, a través de las sucesivas reformas político electorales que tendieron a reforzar los descuidos o fallas de las reformas anteriores, así como la adaptación del organismo electoral a las demandas ciudadanas y al contexto nacional e internacional. Ello en el sentido de contar con instituciones que den certeza y legalidad a los procesos electorales, mediante la autonomía de éstas.

En este sentido, este trabajo ha sido diseñado de tal forma que permita visualizar dichos avances y retrocesos en el diseño de nuestro sistema electoral en dicha encomienda. Por lo anterior, la investigación tiene como objetivo central, evaluar el grado de autonomía que posee el organismo facultado en materia electoral, antes Instituto Federal Electoral, actualmente Instituto Nacional Electoral. Centrando especial interés en el proceso de designación de los consejeros del máximo órgano de dirección política del IFE-INE, es decir, el Consejo General.

La hipótesis que se plantea en la investigación es que la composición del Consejo General del organismo encargado de la administración electoral, en su origen fue sujeto a un férreo control por parte del Ejecutivo, el cual pareció darse por terminado con la reforma político electoral de 1996, principalmente porque ésta estableció que el Secretario de Gobernación, ya no sería miembro del Consejo General del entonces IFE. De igual forma, la mayor intervención del poder Legislativo en la designación de los consejeros del organismo electoral pretendió otorgarle mayor autonomía al organismo, sin embargo, esto se vio mermado cuando se impusieron los intereses de los partidos políticos.

Para ello, la investigación se agrupa en tres apartados con la finalidad de exponer de forma clara y sencilla el proceso de transición a la democracia desarrollado en nuestro país. Cabe mencionar que desde nuestra perspectiva dicho proceso de transición tiene como punto

central la década de los 70, ya que la reforma política de 1976 representa un parteaguas en sentido electoral, porque permite progresos importantes en el organismo electoral mexicano.

El primer capítulo, comprende un marco teórico conceptual, que sirve para entender la labor de los organismos electorales administrativos (OEA) en la conformación de las democracias de reciente creación como la nuestra. Por ello, se exponen los tipos de organismos electorales existentes y los criterios de clasificación en los que son ubicados según su naturaleza y características. Asimismo, en este capítulo abordamos dos conceptos fundamentales, en nuestros tiempos: la gobernanza electoral y la autonomía, aspectos relevantes en el diseño de cualquier sistema electoral. Por último, hacemos referencia a los organismos constitucionales autónomos, diseñados para apartarse de la división tripartita del poder, y con ello garantizar, su aspecto básico fundamental: la autonomía.

De tal manera, el primer capítulo abonará al análisis de la presente investigación, a través de cuestionamientos tales como; ¿Qué tipo de administración electoral poseemos? ¿Es realmente autónoma la institución que legitima los procesos electorales? ¿Alguna vez ha sido un organismo autónomo? ¿De qué forma ha influido la conformación del Consejo General en el funcionamiento del IFE-INE? ¿Qué elementos se deben cambiar dentro del organismo para garantizar elecciones limpias y asegurar la confianza ciudadana en el mismo?

En el segundo capítulo abordamos el aspecto histórico de la transformación del organismo electoral mexicano a través de las sucesivas reformas político electorales, las cuales han otorgado distintos matices al sistema político mexicano, para lo cual, primeramente, señalaremos la forma en la cual se organizaban los comicios electorales antes de la creación de una institución que cumpliera dicha función; posteriormente hablaremos de las situaciones coyunturales que dieron pauta para la creación del IFE, su relativa autonomía del poder ejecutivo y su posterior pluralismo partidista representados en el Consejo General del mismo; y finalmente abordaremos las razones e implicaciones políticas que impulsaron la transformación del IFE al INE como un gran paso para la recentralización de funciones al interior del Instituto.

Posteriormente, en el tercer capítulo abordamos cuestiones explicaciones para

entender las negociaciones políticas que hicieron posible la transición del IFE al INE a través de la última reforma política de 2014, así como las motivaciones de los distintos actores políticos para hacer posible la transformación del organismo electoral. Posteriormente analizamos al INE por dentro, destacando sus nuevas facultades, su estructura orgánica, las funciones del Consejo General.

Asimismo, señalamos el procedimiento de designación y remoción de los consejeros electorales, los perfiles formación profesional y académica de los actuales consejeros, y resaltamos los cambios introducidos por la última reforma política en la relación del INE con los institutos locales electorales, ahora denominados OPLES. Finalmente, en este mismo capítulo detallamos dos análisis de caso, que muestran de manera fáctica, la actuación del Consejo General del nuevo Instituto Nacional Electoral, para responder a las interrogantes antes enunciadas que cuestionan su autonomía.

Capítulo I. Marco teórico: los organismos electorales administrativos

1.1. La importancia del diseño del sistema electoral

La existencia de elecciones requiere de estructuras de organización y administración de dichos procesos. Los organismos electorales administrativos tienen su razón de ser en los sistemas electorales democráticos. En sentido amplio los sistemas electorales, de acuerdo con Nohlen (2008), se componen por diversos elementos entre los que se pueden señalar las circunscripciones electorales, las formas de candidatura y de votación, barreras legales o umbrales, y el tamaño o magnitud de la asamblea. Pero para los fines de la presente investigación nos centraremos en la autoridad encargada de organizar los procesos electorales únicamente.

Nohlen (2007), puntualiza que “la elección del sistema electoral corresponde a los partidos políticos que esperan obtener ventajas o disminuirlas en el cambio de las relaciones de poder socio-estructurales y políticas mediante el diseño del propio sistema”. En síntesis, el sistema electoral constituye la regla clave para la distribución de poder institucionalizado, y a su vez la actuación de la autoridad electoral administrativa es fundamental en la distribución de este poder.

Por ello, no se puede pasar por alto la idea de que el diseño del sistema electoral es pieza clave en cualquier democracia. Ya que los sistemas electorales, se encuentran compuestos de distintos elementos que le imprimen ciertas características a las democracias de cada país, por ejemplo, el porcentaje de umbral para acceder a un cargo político, el tipo de boleta electoral, la existencia o no de candidatos independientes, el proceso de designación de los árbitros electorales, entre otros. De ahí, que el diseño del sistema electoral sea tan importante en un país como el nuestro, inmerso en un proceso de consolidación de sus procesos democráticos ante los desafíos de la autonomía electoral.

1.2. Los organismos electorales administrativos

El desarrollo de gobiernos democráticos en América Latina ha permitido que los procesos electorales constituyan un elemento esencial para la conformación de un gobierno legítimo, por tanto, el desarrollo de elecciones requiere la existencia de autoridades encargadas de la administración electoral. Dichos organismos se encuentran vinculados y participan en las diferentes dimensiones en la calidad de la democracia, pues son ellos, al menos idealmente,

los encargados de brindar legitimidad y credibilidad a los procesos electorales bajo una administración imparcial.

Juan Jaramillo (2007: 373) precisa que los organismos electorales son aquellas "instituciones estatales encargadas de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales." Por lo anterior, su establecimiento resulta fundamental para la estabilidad política de los países y para la consolidación democrática de los mismos, porque " dichos organismos son instituciones encargadas directamente de la organización de las elecciones e indirectamente contribuyen a la aplicación de la ley y la convivencia democrática."(Méndez de Hoyos, 2014:11).

Asimismo, Jaramillo señala que los organismos electorales deben regirse por principios básicos, tales como son:

- a) *La independencia*: se relaciona con la estructura, el proceso y el contenido de las decisiones del órgano;
- b) *La imparcialidad*: obliga a los miembros de los órganos electorales a tratar a todos los actores políticos de acuerdo con el imperio de la ley; y
- c) *El profesionalismo*, hace referencia a que la mayoría de los funcionarios de los organismos electorales poseen estudios profesionales y experiencia, para una actuación eficiente y eficaz.

1.2.1. Los criterios de clasificación de los organismos

Existen diversas formas de clasificación para los organismos electorales; un primer señalamiento, indica que debemos identificar la diferencia existente entre los organismos electorales jurisdiccionales (encargados de resolver las controversias suscitadas entre los participantes en un proceso electoral), y los organismos electorales administrativos (encargados directamente de la organización de dichos procesos).

Cabe mencionar, que en algunos países de Latinoamérica los organismos jurisdiccionales son los que organizan las elecciones y resuelven controversias sin necesidad de un ente adicional, es decir, esta primera distinción es únicamente ilustrativa para especificar que abordaremos únicamente a los organismos electorales administrativos.

Méndez de Hoyos (2014), precisa que existen diversos tipos de organismos electorales, y sugiere clasificarlos de acuerdo a su reclutamiento. Cabe mencionar que de dicho aspecto se desprende dos vertientes:

La primera precisa que los organismos pueden ser partidistas, híbridos o independientes, a saber:

- *Partidistas*: los partidos políticos guardan estrecha influencia con el órgano porque sus miembros son parte del partido o bien ejercer influencia total en cargos de dirección;
- *Híbridos*: los miembros encargados de la dirigencia del órgano poseen la característica de ser personalidades independientes, las cuales pasan por un proceso de elección donde hay componentes políticos, como el Congreso; e
- *Independientes*: los miembros se caracterizan por su independencia total, esto no sólo en la selección de las personalidades, sino en el proceso y mecanismos de elección (Méndez de Hoyos, 2014: 16).

2) La segunda vertiente postula que los órganos electorales pueden abordarse desde cuatro enfoques: gubernamental, judicial, multipartidista y profesional, a saber:

- *Gubernamental*: las elecciones son organizadas por funcionarios públicos;
- *Judicial*: las elecciones son organizadas por jueces
- *Multipartidista*: los representantes de los partidos, intervienen directamente
- *Profesional*: los partidos designan por consenso a un grupo de individuos expertos en elecciones y reconocidos por su independencia (Méndez de Hoyos, 2014: 16).

Por otra parte, López Pintor (Citado en Méndez de Hoyos, 2014:23) precisa que el reclutamiento de los miembros constituye el eje sustantivo de la independencia de los organismos electorales, "enfatisa la importancia de seleccionar personas independientes respecto del gobierno en turno y en algunos casos de los partidos políticos". Lo anterior, porque de acuerdo con Pérez Duharte (2014: 212) cuando el nombramiento de los integrantes de las instituciones electorales está en manos de un órgano político, puede generar prejuicio respecto a la credibilidad del organismo, ello principalmente si los partidos cuentan con poco prestigio y reciben críticas respecto a su organización y funcionamiento.

La independencia real implica que, en la toma de decisiones, cada uno de los órganos electorales no obedezca con sus decisiones a actores externos, ya sean políticos, partidistas, económicos o sociales, sino que aplique sus conocimientos, y se guíe por un código de ética claro (Méndez de Hoyos, 2014: 23). Bajo dicha concepción López-Pintor propone una taxonomía de los órganos electorales de acuerdo a la variación de los “grados de independencia” respecto al gobierno, enlistando cinco tipos de Organismos Electorales:

- 1) El gobierno organiza las elecciones;
- 2) Órganos de gobierno altamente descentralizados;
- 3) Órganos del gobierno bajo la supervisión de una autoridad colegiada (generalmente judicial);
- 4) Comisión independiente es la responsable de organizar las elecciones, y
- 5) Dos o más organismos separados, ambos independientes del gobierno" (Cit. en Barrientos, 2010: 11).

1.2.2 Tipos de Organismos Electorales Administrativos

Huntington defendía un criterio político universal: el de la institucionalización. Bajo dicho criterio " se puede definir como desarrolladas aquellas sociedades que han creado instituciones estables, adaptadas, complejas, autónomas y coherentes" (Ocampo, 2006:20). De acuerdo con Méndez de Hoyos (2014) y Barrientos (2010) existen diversos modelos de organismos electorales administrativos (OEA) los cuales se encuentran determinados por el grado de democracia que presenta cada país.

Los principales modelos de organismos electorales administrativos son: el modelo independiente, el gubernamental y el mixto, a saber:

a) Organismo Electoral Administrativo Independiente

El OEA independiente, por lo general, tiene un solo componente, el cual está representado por una comisión electoral, aunque hay casos en que dentro del mismo modelo de independencia hay dos órganos electorales. De acuerdo con Pérez Duarte el modelo

independiente se compone por "funcionarios no partidarios, cuya organización y estructura conforman instituciones que no pertenecen al gobierno en turno, sino que son autónomas" (Pérez Duharte, 2014).

b) Organismo Electoral Administrativo Gubernamental

El modelo gubernamental involucra básicamente órganos públicos, ya sea secretarías de Estado o autoridades locales, quienes directamente organizan e implementan las elecciones. Es decir, la cuestión electoral se maneja dentro del propio gobierno, a través de una oficina, área o dirección (Pérez Duharte, 2014).

c) Organismo Electoral Administrativo Mixto

El modelo mixto, contempla la combinación del modelo independiente y el gubernamental. Además, está integrado por miembros independientes que normalmente supervisan a los encargados directos de implementar las elecciones (Pérez Duarte, 2014: 119).

Lo que distingue a los modelos antes mencionados radica en términos de su diseño institucional de su dependencia o independencia con respecto al Poder Ejecutivo." (Méndez de Hoyos, 2014:17). El modelo independiente posee independencia respecto a la rama ejecutiva del gobierno, a diferencia del modelo gubernamental, que depende del Ejecutivo porque el órgano electoral encargado de los comicios forma parte de alguna secretaría o dependencia de gobierno, o directamente de un gobierno local.

En el caso del modelo mixto se combinan las dos modalidades: un órgano electoral independiente de la rama ejecutiva del gobierno está casi siempre encargado de vigilar o supervisar a la instancia directamente responsable de la conducción de las elecciones, constituida por el órgano gubernamental y cuyas tareas son fundamentalmente operativas.

Es importante mencionar que los modelos de organismos electorales poseen ventajas y desventajas. En el caso del modelo de independiente, "una de sus ventajas radica en que tiende a inspirar confianza en los resultados de las elecciones, así como en el proceso electoral en su conjunto, en la medida en que su conducción está libre de consideraciones políticas. Se reconoce, sin embargo, que su carácter independiente a su vez puede implicar cierto aislamiento político y algunas dificultades para lograr el profesionalismo que muchas veces

tienen los órganos gubernamentales."¹

Respecto al modelo gubernamental supone una estructura electoral menos densa menos costosa y muy especializada. Sin embargo, el problema radica en que dicho modelo puede ser vulnerable respecto su posible uso con fines políticos - electorales a favor del partido en el gobierno. El modelo mixto se destaca la posibilidad de una buena complementación entre un órgano electoral independiente, encargado fundamentalmente de la conducción y otro básicamente técnico (gubernamental) supervisado por el primero. El modelo supone una excelente coordinación y pocos conflictos burocráticos (Méndez de Hoyos, 2014)²

Por otra parte, Robert Pastor propone otra clasificación de los modelos de administración electoral:

1. Un esquema basado en una oficina de elecciones dentro del gobierno, característico de países desarrollados.
2. Direcciones, gerencias, jefaturas u oficinas de elecciones dentro del gobierno" que son supervisadas por un cuerpo judicial.
3. Una comisión independiente de elecciones, a cargo de expertos, la cual da informes al Parlamento. El problema de dicho modelo es cuántos partidos dominan el Parlamento, debido a que, si sólo existe uno, la comisión podría inclinarse hacia el partido dominante.
4. Un órgano electoral compuesto por varios partidos políticos.
5. Organismo electoral no partidizado, compuesto por individuos propuestos por el presidente y el Legislativo, los individuos son seleccionados por jueces por un tiempo determinado (Citado en Pérez Duarte, 2014: 121).

¹ Para la presente investigación, el análisis referirá a "organismos electorales administrativos" (OEA), aunque en algunas otras investigaciones especializadas en la materia, se refieran a ellos, como órganos o entes administrativos electorales".

² Véase el cuadro de características de los modelos de los Organismos Electorales Administrativos en el Anexo 2.

1.3. La gobernanza electoral

Antes de entrar en materia, debemos señalar la diferencia de dos conceptos muy utilizados en Ciencia Política: la gobernanza y la gobernabilidad política. Antonio Camou plantea una definición amplia de gobernabilidad rescatando su carácter multidimensional y relacional. Así la gobernabilidad debe ser entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Citado en Majorga y Córdova, 2007: 1).

De la misma manera que el concepto de gobernabilidad, circunscrito inicialmente al análisis de la estabilidad política y a las relaciones entre actores e instituciones posteriormente al equilibrio dinámico entre demandas sociales y respuestas gubernamentales/estatales, la gobernanza pasó de referirse meramente a la acción del gobierno o ejercicio del gobierno en una región (Cit. en Majorga y Córdova, 2007).

Por lo tanto, en este caso un aspecto importante de consideración es el referente a la gobernanza electoral, debido a que ésta incide sobre la forma en que las elecciones y sus resultados son percibidos por los diferentes actores políticos nacionales. Al respecto Castillo Vaquera menciona la gobernanza electoral afecta la calidad de las elecciones, las instituciones electorales, así como el modo en que éstas gestionan los conflictos inciden sobre la calidad de las lecciones y la percepción que actores políticos y sociales tienen sobre el proceso electoral. De igual forma la gobernanza electoral incide en los niveles de legitimidad (Castillo Vaquera, 2013:62).

Karolina Gilas (2016:129), señala que el concepto de la gobernanza electoral -como marco de análisis de las elecciones-, apareció en la ciencia política en la época de la tercera ola de democratización, cuando las dinámicas de las democracias nacientes colocaron en el centro de atención al diseño y administración de los procesos electorales. Mientras que otro factor que explica el renovado interés en los asuntos electorales fue el gran número de problemáticas en el desarrollo de los procesos electorales en las democracias consolidadas, que visibilizaron las deficiencias en la funcionalidad del diseño electoral.

Cabe mencionar que la gobernanza electoral es entendida como " la capacidad de los

organismos de administración electoral para gestionar los conflictos por canales institucionales", implica " el funcionamiento eficiente de las instituciones electorales que genera espacios donde las fuerzas políticas convergen, encuentran acuerdos y resuelven sus diferencias en torno a las elecciones (Castillo Vaquera, 2013: 68p)".

Hartlyn, McCoy y Mustillo (Citado en Pérez, 2014: 202) introdujeron el término *electoral governance*, que fue traducido al lenguaje técnico latinoamericano como "gobernanza electoral". El análisis de los autores es respecto a la gestión electoral, consideran aspectos como la "calidad de la elección, el grado de partidización de los órganos electorales y el grado de independencia de los mismos." Cabe mencionar que la gobernanza electoral tiene un fuerte contenido de aspectos internos de la administración electoral vinculados a reglas y procedimientos que están relacionados con el rendimiento del propio órgano electoral. Pérez Duharte entiende por gobernanza electoral " a la forma de gobierno, es decir, la composición directiva, las reglas y los procedimientos internos, así como el proceso de decisión del órgano electoral y sus efectos" (Citado en Castillo Vaquera, 2013: 202p).

Medina y Ramírez (Cit. en Gilas, 2016), postulan el análisis de la gobernanza electoral a partir de las siguientes categorías:

- 1) Sistema de reglas: regional, nacional o subnacional; describe el número y tipo de legislaciones aplicables, así como relación entre ellas.
- 2) Niveles de administración: nacional o subnacional; se refiere a los órganos de gobierno responsables de la tarea electoral, y a la relación entre ellos.
- 3) Órganos electorales: administrativos, jurisdiccionales, de revisión regional; analiza las autoridades involucradas en la tarea de organización electoral, su tipo y ámbito de competencia.
- 4) Actores políticos: ciudadanos, candidatos y partidos; se refiere a la participación electoral de los distintos actores políticos, reflejando la existencia y la regulación de la competencia electoral.

Una variable de análisis de la gobernanza electoral es la dimensión institucional, la cual

contiene dos indicadores, primer organismo en ser reconocido constitucionalmente y el segundo es de carácter interno, referente a si el organismo posee una ley orgánica, reglamentos y procedimientos internos (Castillo Vaquera, 2013: 209).

1.4. La noción de autonomía y sus tipos

El concepto de autonomía fue desarrollado desde la Grecia Antigua y definido como la potestad que poseen las instituciones para darse leyes a sí mismos o dictarse sus propias normas. Al hacer referencia a la autonomía de los órganos electorales, se entiende que éstos no se encuentran sujetos a un poder Ejecutivo o Legislativo. En sentido estricto, la autonomía es la capacidad que deben tener las instituciones para resolver su agenda en sus propios circuitos de deliberación, sin la interferencia de los poderes públicos o privados (Torres, 2016). Huntington defendía un criterio político universal: el de la institucionalización. Bajo dicho criterio " se puede definir como desarrolladas aquellas sociedades que han creado instituciones estables, adaptadas, complejas, autónomas y coherentes" (Ocampo, 2006:20).

Jaime Cárdenas, precisa que la autonomía comprende "una serie de manifestaciones de ejercicio independiente de las funciones constitucionalmente asignadas al órgano" (Cárdenas, 2000). Considerando lo anterior, la autonomía es un rasgo característico de los órganos electorales, sin embargo, ésta presenta ámbitos específicos, los cuales son precisados por Cárdenas, Pérez y Carbonell (citados en Mirón, 2011^a), quienes refieren que existen cuatro ámbitos de autonomía que deben ser considerados en el estudio de los organismos electorales. Sin embargo, María del Pilar (2009) analiza con mayor precisión los ámbitos de la autonomía:

1. *Autonomía política*: relacionada con la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función en forma independiente, sin sujeción a otro órgano; y a que la normatividad le otorgue el carácter de máxima autoridad en la materia. Dentro de este tipo de autonomía podemos distinguir la plena (cuando el órgano no está supeditado a poder alguno y por tanto es la máxima autoridad electoral) y la parcial (cuando algún poder tiene injerencia en el desarrollo de la función electoral); finalmente, es nula cuando el órgano electoral está supeditado a otro poder. (Hernández, 2009)

2. *Autonomía financiera*: relacionada con el control presupuestario que posee el órgano electoral, respecto a su presupuesto y la libre distribución del mismo. Lo anterior, garantiza la independencia económica del órgano. Es total cuando el órgano electoral elabora, aprueba y ejerce su presupuesto. Los casos más avanzados al respecto son aquellos en donde las propias constituciones señalan porcentajes presupuestales para los órganos electorales (Cárdenas, 2000). Es parcial cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones del Ejecutivo o del Legislativo. La autonomía financiera es nula cuando el proyecto de presupuesto puede ser modificado por otro poder u órgano. (Hernández, 2009)
3. *Autonomía jurídica*: es la capacidad del órgano electoral para auto determinarse reglamentariamente. Es plena cuando el órgano emite sus reglamentos, tiene la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia, y se erige en órgano de control de la legalidad de los actos de los organismos electorales inferiores. Es parcial cuando sus decisiones son sometidas a la revisión de otro poder, y su posibilidad de reglamentar es limitada. Es nula cuando algún otro poder le impone su propia normatividad o él mismo no formula las normas electorales (Hernández, 2009).
4. *Autonomía administrativa*: referente a la facultad del órgano electoral de establecer los parámetros de su organización interna y de decidir sobre sus recursos materiales y humanos. Es total cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio órgano electoral. Es parcial cuando el órgano electoral es limitado para su organización, pero tiene ciertas facultades de nombrar personal. Finalmente, será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado. (Hernández, 2009)

Por su parte, Pedroza (2002), añade características adicionales que un órgano electoral debe presentar para que sea considerado autónomo, tales como:

1. El órgano debe establecer de forma precisa sus competencias,
2. Elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo,

3. Contar con capacidad para auto organizarse, en relación a la selección de su personal, establecimiento de medidas disciplinarias y designación de autoridades, es decir, su servicio profesional de carrera,
4. Los titulares del órgano tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad. Dicho estatuto se traduce en garantías de designación, inamovilidad, duración, remuneración suficiente, entre otros,
5. Los integrantes del órgano deben de ser personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia,
6. Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas,
7. Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia,
8. La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado,
9. El órgano debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública,
10. Derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia,
11. El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación,
12. Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada,
13. Los integrantes del órgano no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales,
14. Los órganos tienen que presentar informes y realizar comparencias ante el órgano parlamentario,
15. El órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo,

16. Finalmente, el órgano electoral debe tener independencia en su carácter técnico, respecto a la influencia proveniente de las fuerzas políticas.

Lo cierto es que, al leer estos requerimientos para los organismos electorales, es conveniente tener presente, que nos resta mucho por hacer para contar con autoridades electorales que brinden certeza y legalidad a los procesos democráticos, con el fin de legitimarse a sí mismos y generar confianza hacia el sistema electoral.

1.5. Los Organismos Constitucionales Autónomos

En sintonía con el concepto de autonomía antes abordado, aparece en años recientes el fenómeno de los organismos constitucionales autónomos en la administración pública contemporánea. Por ser de tan reciente creación, nos enfrentamos a múltiples definiciones, no obstante, recurriremos a la definición que realiza (Ugalde, 2010):

“Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional”.

Las principales características de los organismos constitucionales autónomos, según sostiene Miguel Carbonell, son las siguientes:

- a) Son órganos creados de forma directa por el texto constitucional;
- b) Cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una “garantía institucional” que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la constitución y deberá asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de normas secundarias);
- c) Llevan a cabo funciones esenciales dentro de los estados modernos; y
- d) Aunque no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus actos y resoluciones son revisables por las instancias

jurisdiccionales (Citado en Salazar, 2009, 592).

En sintonía con estas premisas teóricas, la jurisprudencia número 12/2008 emitida por el pleno de la Suprema Corte De Justicia de la Nación ha precisado algunas de las características que deben estar presentes en la naturaleza de los organismos constitucionales autónomos:

“Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (poderes legislativo, ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben:

- a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- b) mantener con los otros órganos del estado relaciones de coordinación;
- c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y
- d) atender funciones coyunturales del estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.

Capítulo II. Marco Histórico: la consolidación del organismo electoral mexicano

2.1. Antecedentes y creación de la Comisión Federal Electoral (CFE)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917 instituyó a la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales como organismos encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al Presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión (INE, 2016). Bajo esa lógica, se dieron las sucesiones presidenciales de Adolfo de la Huerta, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo Rodríguez, Lázaro

Cárdenas y Manuel Ávila Camacho. En este período el ejercicio del poder y las contiendas políticas para la sucesión presidencial fue liderado, sobre todo, por los jefes militares revolucionarios, razón por la que ostentaba un sello personalista o caudillista. Algunos historiadores señalan que en las elecciones de este período se coaccionaba el voto mediante violencia e impunidad.

Calles trató de dar fin al fenómeno caudillista mediante la creación de un partido oficial que institucionalizara el proceso revolucionario, aglutinando a los distintos partidos y agrupaciones existentes y disciplinando los procesos internos para la selección de candidatos y solución de contiendas, precisamente con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), a principios de marzo de 1929, lo que, al mismo tiempo, permitiría a Calles neutralizar el poder omnímodo de la Presidencia de la República (Orozco, 2016:1040).

Sin embargo, hasta mediados del siglo XX no existía en nuestro país un organismo federal que tuviera la función de regular los procesos electorales, hasta que, en 1946 el Presidente Manuel Ávila Camacho promulgó la Ley Federal Electoral y crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, conformada por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia. De igual forma, la Ley ordenó la creación de comisiones electorales locales y el Consejo del Padrón Electoral (Orozco, 2016: 1040). Lo cual, sin duda, marcó un gran salto en la concepción y el manejo de las elecciones, a partir de la creencia general de que la centralización en instituciones electorales federales permitiría procesos más legítimos y evitaría su manipulación por los grupos de poder locales.

Cinco años después, el 4 de Diciembre de 1951, se creó la Ley Electoral Federal, la cual se componía de 149 artículos distribuidos en doce capítulos que atendían a temas como son los organismos electorales, los partidos políticos, el Registro Nacional de Electores, el derecho al voto, la preparación de las elecciones, de la elección como tal (instalación de casillas, votación, escrutinio y cómputo), las garantías y recursos, la calificación y nulidad de las elecciones y, por último, de las sanciones (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016:22pp). Lo relevante, de la Ley Electoral de 1951 es en la parte administrativa de la Comisión, ya que redujo a uno el comisionado del Poder Ejecutivo, representado por el

Secretario de Gobernación, y aumentó a tres el número de representantes de partidos para balancear mejor su composición (Sirvent, 2005: 90).

En 1973 es promulgada por Luis Echeverría Álvarez la Ley Federal Electoral, lo relevante de la Ley radica en la desaparición de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y, en su lugar, la creación de la Comisión Federal Electoral. La cual, sería definida como el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República. Que residirá en la ciudad de México y se integraría con los siguientes comisionados: uno del Poder Ejecutivo, que será el Secretario de Gobernación; dos del Poder Legislativo, un senador y un diputado designados por sus respectivas Cámaras, y uno de cada partido político nacional.

Sin embargo, la vida de esta Ley fue relativamente muy corta, ya que tras las elecciones de 1976 en las que José López Portillo fue a la contienda presidencial sin un rival. Se creyó necesario recuperar la legitimidad político electoral del PRI. De tal forma, en 1977 el Gobierno Federal expidió la Ley de Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), cuya principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas "no incluidas" y propiciar su representación en los órganos legislativos. La LOPPE modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y permitió la participación de los partidos políticos registrados –ya fuera bajo la figura de registro condicionado o definitivo- en igualdad de condiciones. La Comisión quedó conformada por el Secretario de Gobernación, un representante de cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público.

En 1987 el Congreso de la Unión realizó una reforma Constitucional para introducir el criterio de representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral la cual quedaría integrada por: un comisionado del Poder Ejecutivo (secretario de Gobernación); dos comisionados del Poder Legislativo (un diputado y un senador); representantes de los partidos políticos con registro con base en un criterio de proporcionalidad, con la limitante de que ningún partido podía tener más de 16 comisionados (Becerra, 2014: 88pp).

2.2. El Instituto Federal Electoral (IFE)

La elección presidencial de 1988 es característica, porque propició el cambio de un sistema de partidos a otro, ello debido a que las evidencias de fraude hicieron pedazos a todo lo que le restaba de credibilidad al aparato electoral controlado por el partido hegemónico. Por tanto, para generar confianza en la ciudadanía respecto a las elecciones, era preciso separar la organización electoral del partido dominante (Schedler, 2001: 59).

La nueva fase partidaria electoral se caracterizó por un pluripartidismo con partido dominante en el que el PRI ya no contaba con los elementos suficientes para recuperar su antiguo papel dominante. En otros términos, la política de carro completo del pasado cedió lugar a elecciones francamente competitivas en las que es cada vez más difícil falsear los resultados o trucar el proceso, entre otras razones por las diversas reformas político - electorales que se emprendieron. Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se promovieron tres reformas electorales, las cuales se plasmaron en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2.2.1. La Reforma Política Electoral de 1989-1990

La reforma de agosto de 1990 disolvió la Comisión Federal Electoral la cual se encontraba bajo el control del PRI y dependía directamente de la Secretaría de Gobernación. De igual forma, el 15 de agosto de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual planteó la creación de una entidad autónoma para organizar y sancionar las elecciones, el Instituto Federal Electoral (Méndez de Hoyos, 2006:313) como organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios; cuyos órganos centrales serían: El Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General.

El segundo cambio importante de la reforma de 1990, fue la creación, dentro de la estructura del IFE, de un cuerpo permanente responsable de realizar todas las tareas técnicas y administrativas electorales, el Consejo General Electoral, que sustituyó a la Comisión Federal Electoral. Es preciso mencionar que hasta 1988 el personal responsable de administrar las elecciones dependía directamente de la Secretaría de Gobernación".

Al momento de su fundación, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, estaba conformado por: el Presidente del Consejo General, (Secretario de Gobernación); cuatro representantes del Poder legislativo (dos diputados y dos senadores); seis consejeros magistrados (abogados de profesión propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados) y, un número de representantes de los partidos políticos nacionales sobre la base de su fuerza electoral sin que ninguno de ellos por si solo pudiera pasar de cuatro representantes en total.

De igual forma, la reforma de 1990 incorporó las figuras de Consejeros Magistrados y el Tribunal Federal Electoral y, como reacción a la formación del Frente Democrático Nacional (FDN) se prohíbe la postulación de candidatos comunes y se hacía casi imposible crear coaliciones electorales. Sin duda alguna, el resultado de la reforma constitucional de 1989-90 mostró que el gobierno y el partido mayoritario estaban dispuestos a ceder en alguna medida, para restituir credibilidad a este ámbito de la organización de las elecciones, en respuesta a la crisis de legitimidad que se presentó en 1988 (Becerra, 2003: 48).

Reforma electoral federal de 1990

| Tema | Modificaciones relevantes |
|-------------------------|---|
| Autoridades electorales | <p>Creación de una entidad independiente, el Instituto Federal Electoral (IFE) responsable de organizar las elecciones federales.</p> <p>El IFE se compone esencialmente de dos órganos: El Consejo General (toma de decisiones) y la Junta General Ejecutiva (organismo ejecutivo y técnico, responsable de las funciones administrativas).</p> <p>El Consejo General está formado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● un consejero del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación que presidía el consejo) ● cuatro consejeros del Poder Legislativo ● seis consejeros ciudadanos (nominados por el Presidente de la República y elegidos por la Cámara de Diputados) ● delegados de los partidos nacionales, dependiendo de su |

| | |
|--|--|
| | <p>desempeño en la elección anterior.</p> <p>La Junta General Ejecutiva se componía del director General del IFE (presidía la Junta y era propuesto por el Secretario de Gobernación) , el Secretario General de Instituto y seis funcionarios ejecutivos (designados por el Director General)</p> |
|--|--|

Citado en Méndez de Hoyos (2006: 63).

2.2.2. La Reforma Política Electoral de 1993

La reforma al COFIPE de 1993, permitió la consolidación del IFE en mayor medida, al convertirse en la autoridad electoral final para verificar la legalidad de la elección de los miembros del Congreso, sustituyendo a los Colegios Electorales (formados por los diputados salientes). De igual forma, la reforma introdujo límites al control del gobierno sobre la administración electoral, es decir, "la estructura burocrática ejecutiva del IFE. Las nuevas reglas significaron transitar desde la designación casi discrecional de los más altos funcionarios de los órganos ejecutivos y técnicos del IFE (Junta General Ejecutiva, y Juntas Electorales Locales y Distritales) a un proceso más abierto de selección sujeto al consenso de los miembros del Consejo General" (Méndez de Hoyos, 2006:64).

Lo anterior, significa que al IFE se le dotó de mayores atribuciones, tales como expedir constancias de mayoría para los ganadores de cargos a elección popular y establecer topes a los gastos de campaña. El Congreso de la Unión también le otorgó al Consejo General del Instituto la facultad de designar al Secretario General y a los Directores Ejecutivos por voto de las dos terceras partes de sus miembros y a propuesta del Consejero Presidente. Anteriormente, el nombramiento de los Directores Ejecutivos era competencia del Director General.

Reforma de 1993

| Tema | Modificaciones relevantes |
|-------------------------|---|
| Autoridades electorales | Cambios en la composición del Consejo General del IFE. El nuevo Consejo estaría |

| | |
|--|--|
| | <p>compuesto por 11 miembros con voto: un representante del Poder Ejecutivo, cuatro del Legislativo y 6 consejeros ciudadanos. Miembros sin derecho a voto: un representante por partido, el Director General y el Secretario General del IFE.</p> |
|--|--|

Citado en Méndez de Hoyos (2006: 67).

Sin embargo, el segundo COFIPE se vio interrumpido por la rebelión zapatista originada en el estado de Chiapas, ello trajo como consecuencia una reforma constitucional y legal en materia electoral (reforma de 1994) (Santiago et al, 2012)

La reforma de 1993 dejó intacto la composición del máximo órgano electoral (Schedler, 2011).

2.2.3. La Reforma Político Electoral de 1994

La reforma electoral del 19 de abril de 1994 adquirió relevancia debido al cambio en la composición del Consejo General y de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral, pues por primera vez el gobierno dejó de controlar a las autoridades electorales federales del país, con ello se estableció la independencia del IFE.

La reforma planteaba que el órgano superior de dirección, el IFE, se integraría por consejeros y consejeros ciudadanos; a diferencia de la anterior legislación que establecía su integración por consejeros y consejeros magistrados. Los consejeros independientes tendrían la mayoría en el organismo electoral. Dicho cambio se entendió como la "ciudadanización" del IFE (Schedler, 2011).

Los consejeros ciudadanos fueron personalidades propuestas por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros sin considerar la profesión o título que poseyeran. Por su parte, los partidos políticos conservaron un representante con voz, pero sin voto en las decisiones del Consejo General. Puesto que los partidos no tenían un voto directo en el Consejo General ahora tenían

la obligación de negociar con los miembros no partidarios del organismo. En ese año, el Consejo General del IFE quedó organizado por un presidente del Consejo General (Secretario de Gobernación), seis consejeros ciudadanos, cuatro consejeros del poder legislativo, y representantes de los partidos políticos con registro (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016: 39).

2.2.4. La Reforma Político Electoral de 1996

El 22 de agosto de 1996, el Congreso de la Unión realizó una nueva y extensa reforma electoral al aprobar la modificación del artículo 41 constitucional, así como un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ello sentó las bases para una transformación profunda del organismo responsable de la organización de las elecciones. El nuevo artículo 41 de la Constitución estableció que "la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley".

Por lo anterior, el principal rasgo relevante de la reforma de 1996 fue que concedió de manera efectiva plena autonomía al IFE, si bien es cierto la reforma de 1994 ya le había otorgado independencia al Instituto, el Consejo General aún era presidido por el Secretario de Gobernación. Por lo tanto, la reforma de 1996 estableció la salida del Secretario de Gobernación de la presidencia del IFE y su sustitución por un consejero presidente nombrado por la Cámara de Diputados por mayoría calificada a propuesta de los grupos parlamentarios.

El segundo cambio de la reforma es que se modificó a nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, por lo que el Consejo General quedó constituido por el Consejero Presidente del Instituto (con derecho a voz y voto); ocho consejeros electorales (con derecho a voz y voto); un Secretario Ejecutivo (sólo con derecho a voz); consejeros del Poder Legislativo (sólo con derecho a voz); y representantes de cada partido político con registro (sólo con derecho a voz).

Además, terminó con la figura de consejero ciudadano y creó la de consejero

electoral, manteniendo la forma de su nombramiento por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios (Becerra, 2013: 93). Con ello, se permitió que la elección de los consejeros saliera del ámbito de atribución del Poder Ejecutivo y en cambio quedaría en manos de la Cámara de Diputados donde existía cierta pluralidad política (Santiago et al, 2011:98). Sin embargo, se mantuvo el sistema de cuotas partidarias introducido desde 1994.

Al respecto, Becerra (2014:95) señala que:

“De igual forma las facultades del Consejo se incrementaron y por primera vez fueron creadas algunas comisiones especiales presididas por miembros del Consejo con el fin de dar seguimiento al funcionamiento de la administración electoral responsable de ejecutar las decisiones del propio Consejo General. Además "los más altos funcionarios ejecutivos del Instituto pasaron a ser seleccionados por las dos terceras partes de los votos del nuevo Consejo, lo que representó un paso decisivo para garantizar la imparcialidad del personal responsable de manejar las elecciones”.

En dicho periodo también se impulsó el proceso de reclutamiento y permanencia del personal permanente con base en el Estatuto de Servicio Profesional, ya no con base en su procedencia de los círculos priistas y gubernamentales. Los directores ejecutivos nombrados por el CG completaron el panorama, ya que la mayoría de ellos provenía del medio académico y algunos habían estado vinculados a los partidos opositores” (Becerra 2014:95).

Un último aspecto, fue que se eliminaron las figuras de Director y de Secretario General del IFE y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva.

Reforma de 1996

| Tema | Modificaciones relevantes |
|-------------------------|---|
| Autoridades Electorales | Cambios en la composición del Consejo General del IFE : <ul style="list-style-type: none"> ● 9 miembros con voto - un Consejero Presidente y 8 Consejeros Electorales. Miembros sin derecho a voto: un representante por fracción parlamentaria, un representante por partido y el Secretario Ejecutivo del Instituto. |

- El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales deben ser seleccionados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos.
- El Secretario ejecutivo debe ser seleccionado por las dos terceras partes de los miembros del Consejo General.
- Creación de comisiones dentro del Consejo General para dar seguimiento y dirección a la estructura ejecutiva.
- Incremento a la facultades del Consejo General, entre ellas designar a los Consejeros Presidentes de los Consejo Locales y Distritales , designar a los Consejeros Electorales Locales, definir el límite máximo de gastos de campaña para elecciones de senadores , diputados y presidente, designar a los Directores Ejecutivos (miembros de la Junta General Ejecutiva) por el voto de las dos terceras partes de los miembros con voto del Consejo General.

Fuente: Cuadro retomado de (Méndez de Hoyos: 2006)

Después de la reforma de 1996 se logró ver al Instituto Federal Electoral como un organismo autónomo y totalmente desvinculado del Poder Ejecutivo, debido a que el Instituto garantizaba elecciones limpias e incluso logró legitimarse con la alternancia vivida por primera vez en el año 2000, mediante la cual el PRI por primera vez en su historia perdía una elección tan importante como la presidencial a manos del PAN. Aunque las cifras oficiales de la elección de 1988 ya mostraban una caída del PRI del 70.9%, así como la pérdida de gubernaturas del país; le auguraban un futuro poco prometedor (Alonso, 2000:96).

Bajo ese contexto, se desarrollaron las elecciones de 2006, en las cuales Felipe Calderón Hinojosa, Andrés Manuel López Obrador, y Roberto Madrazo contendieron por la presidencia de la República. Los resultados hechos públicos de estas elecciones dieron al candidato presidencial del PAN un estrecho margen (0,56%) ante el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, a pesar de que este no reconoció el resultado alegando fraude electoral por el gran número de irregularidades que se presentaron en la jornada electoral. El PRD, partido de la oposición no las reconoció, calificó las elecciones de fraude y denunció

irregularidades, un hecho en sintonía con la crisis política que atravesaba el país desde cierto tiempo atrás.

2.2.5. La Reforma Político Electoral de 2007

Después de las elecciones de 2006; se optó por establecer un nuevo proceso para la conformación del Consejo General del IFE. Dicho proceso quedó asentado en el texto constitucional y legal secundario en el año 2007, y consistió en la reducción del periodo de encargo de los entonces Consejeros, y su sustitución escalonada y por tercios. En febrero de 2008, fueron elegidos Leonardo Valdés Zurita, Marco Antonio Baños y Benito Nacif. Para junio del mismo año, se integrarían al Consejo, Francisco Guerrero Aguirre, Macaria Macarita Elizondo y Alfredo Figueroa Fernández (Cuna, 2012). Sin duda, la polémica se concentró en la remoción del consejero presidente y varios consejeros electorales, prevista en un artículo transitorio de la reforma constitucional.

La reforma de 2007 generó cambios en el Consejo General del IFE, el primero fue que estableció que la duración en el cargo del consejero presidente será de seis años (antes siete) y podrá ser reelecto una sola vez, en tanto que la duración de los ocho consejeros electorales será de nueve años (antes siete), sin posibilidad de reelección, así como que su renovación será escalonada (Cuna, 2012).

Un cambio fundamental es la desaparición de la Comisión de fiscalización de las Finanzas de los Partidos, que antes estaba integrada por consejeros electorales, y su sustitución por un órgano técnico del Consejo General, la Unidad de Fiscalización, cuyo titular ya no era un consejero electoral, sino un funcionario nombrado por el CG, equiparable a un director ejecutivo (Cuna, 2012). Otro cambio fue la introducción de un contralor general, nombrado por la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas de educación superior, que durará en el cargo seis años y podrá ser reelecto una vez.

El año 2009 fue relevante para el IFE debido a que representaba la primera elección federal, tras la aprobación de la reforma en materia electoral de 2007-2008. Una de las tareas del Consejo General del Instituto Federal Electoral fue verificar la transmisión de promocionales de las 15 elecciones locales que se celebraron durante el 2009. Lo anterior

demonstró la centralidad que la reforma electoral le otorgó al Instituto pues las autoridades electorales locales están sujetas a la aprobación de sus pautas por parte del IFE (Cuna, 2012:114). De igual forma la reforma constitucional y legal, significó una disminución de los gastos de campaña de los partidos políticos y se estableció una mayor equidad por el uso exclusivo de tiempos del Estado para la propaganda electoral.

Capítulo III. Del IFE al INE: la transformación del organismo electoral mexicano

3.1. La reforma político electoral 2013-2014 y la creación del INE

El sexenio de Enrique Peña Nieto inició con la presentación de lo que se denominó el Pacto por México, firmado como el primer acuerdo entre el Ejecutivo Federal y los presidentes de los partidos de las tres principales fuerzas políticas, representadas en el Congreso de la Unión. El Pacto significaba para el Ejecutivo Federal la oportunidad para impulsar sus reformas estructurales, pero también significaba el momento de ceder un poco en favor de los partidos políticos.

Ante la oportunidad de negociación política que tenían enfrente los partidos políticos, el PAN y el PRD no dudaron en proponer la creación de una autoridad electoral nacional. Esta propuesta fue impulsada por un grupo partidista, aunque tuvo resistencia en ambos institutos políticos. Para el PRI la reforma política no se encontraba dentro de sus prioridades, pero cedió a cambio de la reforma energética (Marván, 2014:89).

El 13 de diciembre de 2013, el Congreso de la Unión aprobó la reforma político electoral. La minuta fue aprobada y turnada a las legislaturas de los estados de la federación para culminar el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional. Una vez obtenida la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales, se declaró concluido el procedimiento de reforma. El decreto correspondiente se publicó en el Diario Oficial de Federación (DOF) el 10 de febrero de 2014 (González y Escamilla, 2015: 5).

La reforma de 2014 concretó las preferencias del PRD y del PAN de restarle poder a los órganos de administración electoral de los estados. En la propuesta original de las oposiciones, contenida incluso en el Pacto por México, se pretendía acabar con las autoridades electorales administrativas locales de las 32 entidades del país, centralizando la conducción y organización de las contiendas en una sola institución nacional, con todas las implicaciones reglamentarias que un cambio así traería consigo (Loza y Méndez: 2016).

No obstante, los institutos locales se mantuvieron aunque se les restaron facultades que fueron trasladadas al INE. De la reforma al artículo 41 constitucional destaca la transformación de las instituciones y los procedimientos electorales e incluye la instauración novedosa de un Sistema Nacional Electoral que implica:

- a) La creación de leyes generales de aplicación federal y local;
- b) La conversión de los organismos electorales estatales independientes del organismo federal electoral en Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) dependientes del nuevo organismo nacional electoral;
- c) El establecimiento de bases primarias para la conformación de un sistema nacional de justicia electoral, lo cual incluye la designación de magistrados de los OPLES por el Senado de la República.

Inmediatamente después de aprobada esta reforma constitucional, se adiciona una fracción al artículo 73 para facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuirán las competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia

de organismos y procesos electorales. El decreto del 10 de febrero de 2014 incorporó un transitorio por el que se obliga al Poder Legislativo Federal a expedir dicha legislación, a más tardar, el 30 de abril de 2014.

Así se crearon, dos nuevas leyes: la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales (que sustituye al COFIPE) y la Ley General de Partidos, ambas –con conjuntos diferenciados de disposiciones en materia electoral-. Los decretos respectivos se publicaron en el DOF el 23 de Mayo de 2014 (González y Escamilla, 2015:5).

3.2. El nuevo Instituto Nacional Electoral

Durante el proceso de construcción de democracia en México, han sido notables los esfuerzos realizados por transformar al organismo encargado de dar certeza y legalidad a los procesos electorales, en nuestro país. En este sentido la reforma político electoral 2013-2014, buscaba transformar al Instituto Federal Electoral (IFE), en un Instituto mejor configurado para asegurar su autonomía, respecto a factores internos y externos que pudieran intervenir en el mismo, de tal forma, en 2014 surge el Instituto Nacional Electoral (INE), aunque no se descarta que existieran argumentos a favor y en contra, respecto a su transformación.

Entre los argumentos a favor, se mencionaba la necesidad de contar con un Instituto a nivel nacional con mayores facultades, dado los grandes costos que representaban los institutos locales. Aunque también se destacó que no necesariamente la operación del INE significa una disminución en términos de gasto económico. (Zepeda, 2013). Además, se argumentaba la intervención por parte de gobernadores de los distintos estados de la república, los cuales intervienen "indebidamente y siempre a su favor en los comicios que se celebraran en sus respectivas entidades" (Torres Ruiz, 2014: 107). También se argumentó que los gobernadores elegían consejeros sin autonomía, en consecuencia, los institutos locales quedaban vulnerables frente al gobierno estatal (Zepeda, 2013).

Bajo dicho contexto se crea el Instituto Nacional Electoral, al cual se le otorga nuevas facultades y se modificó relativamente su estructura en el contexto de configuración de un Sistema Nacional Electoral (Morales y Góngora, 2015: 237).

3.2.1. Las facultades del Instituto Nacional Electoral

La transformación del IFE al INE no fue simplemente de nombre, ya que la reforma político electoral del 2014 llevaba implícita una serie de transformaciones al organismo, entre las que destacan la integración del Consejo General y la incorporación de 74 nuevas atribuciones que la legislación secundaria le añadió al INE. Dichas atribuciones son de carácter nacional, adicionales a las que ya tenía el IFE en materia de elecciones federales. El objetivo era que el nuevo instituto cumpliera con la función de coordinar y supervisar el proceso de estandarización de las elecciones locales con la federal (INE, 2014:13).

Las atribuciones antes mencionadas se encuentran enlistadas en los artículos 32, 44 y 45 de la LGIPE. (TEPJF, 2015). Sin embargo, las atribuciones que destacan entre el antiguo IFE y el nuevo INE, son respecto a:

- Elecciones internas de los partidos políticos

El INE posee la facultad de organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos, previa solicitud del partido (con cuatro meses de anticipación), así como con cargo a las prerrogativas de los partidos (TEPJF, 2015) Para ello se deben de cubrir diversas etapas: validación del Padrón de afiliados, registro de candidaturas, ubicación e integración de las mesas receptoras de votación, acreditación de representantes, documentación electoral, la jornada electiva y los cómputos (Strategia Electoral, 2014).

- Vinculación del INE con los OPLEs

De acuerdo con Jacobo (Molina, 2014:15), destacan las siguientes atribuciones:

- a. Elección y remoción del consejero presidente y los consejeros electorales de los OPLEs,
- b. Asumir directa (total o parcialmente) la realización de las actividades propias de los OPLEs,
- c. Delegar las atribuciones a los OPLES, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, y
- d. Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPLEs cuando su trascendencia lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

- Consultas populares

En el desarrollo de las consultas populares, el INE se encuentra facultado para emitir los requisitos, la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de las consultas populares (TEPJF, 2015). Las funciones que le competen a los organismos son: validar que exista el 2% del listado nominal, generar los documentos electorales, capacitación de funcionarios de casilla, establecer el sistema que recabará los resultados preliminares (Strategia Electoral, 2014).

- Fiscalización

El INE posee la facultad de supervisar la contabilidad de los Partidos Políticos, Aspirantes, Precandidatos y Candidatos, ello mediante el Sistema en Línea de Contabilidad. (Estrategia electoral, 2014). Al respecto Jacobo (Molina, 2014:15), señala que en la materia, destacan las siguientes atribuciones:

1. Fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, en los niveles federal y local,
2. Desarrollar, implementar y administrar un sistema de contabilidad en línea de los partidos políticos y candidatos independientes,
3. Establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de partidos y candidatos en materia de fiscalización, y
4. Revisar y aprobar, en su caso, los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los aspirantes y candidatos independientes.

Respecto al tema de fiscalización, el ex consejero Luis Carlos Ugalde precisa que el sistema de fiscalización se encuentra rebasado, "el INE monitorea espectaculares, inserciones pagadas en prensa, redes sociales y en algunos casos realiza visitas a eventos de campaña" dicho monitoreo sólo es en forma parcial por lo que queda fuera todo el gasto de movilización electoral, compra del voto, pago de cobertura informativa, entre otros"(Casar et al, 2016).

- Voto de los mexicanos residentes en el extranjero

Entre las nuevas facultades, se encuentra la de expedir la credencialización de los mexicanos que residen en el extranjero. Para ello, las embajadas y consulados instalarán módulos electrónicos, a través de los cuales, los mexicanos podrán emitir su voto.

- Radio y televisión

De acuerdo con Edmundo Jacobo Molina (2014: 14-15)³ el Instituto pautará los promocionales de los partidos políticos, candidatos y autoridades electorales en las señales de televisión digital, con base en ello el Instituto monitoreará las señales de tv digital y restringida por cable o satelital) que transmitan la pauta ordenada por el INE. De igual forma, el Instituto establecerá el mecanismo que considere idóneo para la recepción de promocionales de los partidos y candidatos independientes, durante los 365 días del año, sin límite de horario.

- Capacitación y organización electoral

Los aspectos destacables respecto a capacitación y organización versan en cuanto a la implementación de la casilla única en elecciones concurrentes, la emisión de las respectivas reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales (Molina 2014: 14-15).

3.3.1.2. La centralización de facultades

El análisis de las 74 nuevas atribuciones en materia federal y local, que se le confieren al Instituto Nacional Electoral, resultado de la reforma político electoral 2013-2014, nos permite vislumbrar la centralización de facultades que ahora posee el INE, porque de las 74 atribuciones 53 poseen un carácter nacional, con lo que el margen de autodeterminación de los estados en materia electoral fue acotado y se establece una fuerte, aunque poco clara, relación de interdependencia entre el INE y los OPLES (Marván, 2014:91)

La centralización de atribuciones fue justificada en un principio por los defensores de la reforma político electoral, como un procedimiento que podría derivar en un ahorro de recursos públicos, de eliminación de la duplicidad de funciones y en una forma de eliminar

³ Citado en (Becerra, 2015: 217)

intereses partidistas de los organismos electorales locales. Incluso en un primer momento se planteó la necesidad de que los Organismos Públicos Locales desaparecieran y que el INE, asumiera a nivel nacional la administración de los procesos electorales.

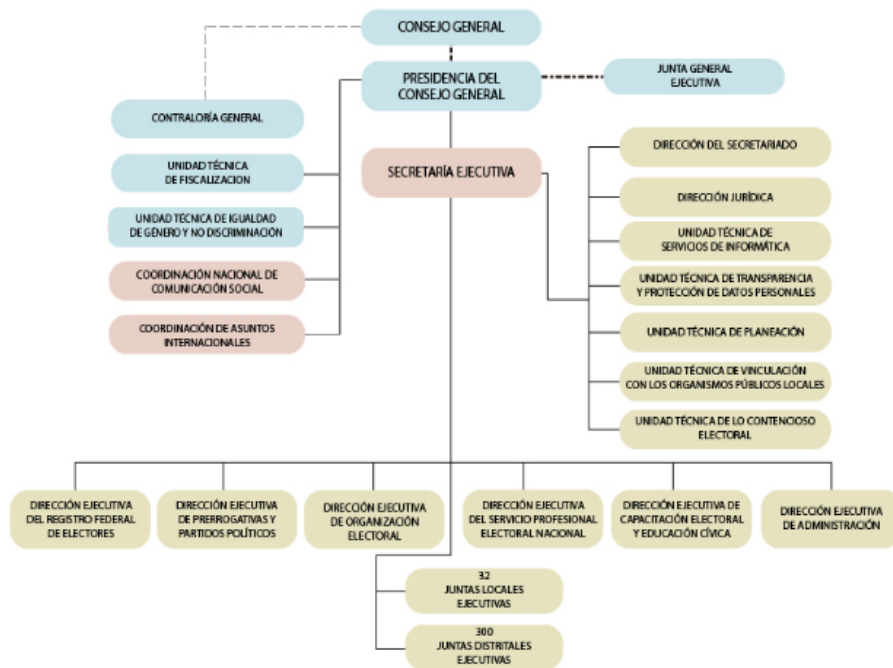
Sin embargo, dicha propuesta fue desechada, principalmente bajo el argumento de que la saturación de atribuciones en el nuevo Instituto Nacional Electoral podría entorpecer su actuación y difícilmente acabaría con las cuotas partidistas al interior de los OPLES y del Consejo General del INE mismo. Sin embargo, lo cierto es que el modelo híbrido entre el INE y los OPLEs, en algunos casos duplica funciones, eleva el costo burocrático y crea tensiones entre las autoridades nacionales y locales (Casar, Et al, 2016).

Por lo anterior se precisa un examen minucioso sobre el actuar del Instituto ya que al poseer un gran número de atribuciones corre el riesgo de que los procesos electorales sean sesgados por la intervención de fuerzas partidarias al interior del Instituto, ya que al ser un organismo autónomo no se encuentra sujeto a ningún poder.

3.3.1.3. La estructura orgánica del INE

El diseño y funcionamiento de la estructura administrativa interna del Instituto, se mantuvo inalterado al pasar del IFE al INE. De acuerdo con el artículo 34 de la LGIPE, los órganos centrales del Instituto siguen siendo el Consejo General, la Presidencia del Consejo

General, la Junta General Ejecutiva, y la Secretaría Ejecutiva. En su estructura descentralizada, el INE mantiene: Juntas locales y distritales, consejos locales y distritales, con la misma composición que en el anterior modelo. En la Junta General estarán presentes no solo el presidente, el secretario ejecutivo y los directores ejecutivos, sino también los titulares de fiscalización, contencioso electoral y vinculación con OPLES, ya que estas últimas unidades son las de más reciente creación (Morales y Góngora, 2015:247).



Fuente: Instituto Nacional Electoral (2017). Véase en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estructura_ORganica_I/

3.2. El Consejo General como máximo órgano de dirección del INE

Tal vez uno de los aspectos más cuestionados desde el modelo anterior tiene que ver con la forma de integración del Consejo General. No se ha puesto en duda su estructura y lógica de funcionamiento, sino el hecho de que los actores políticos en distintos momentos han cuestionado el procedimiento para la designación de los consejeros electorales. En la integración de la autoridad administrativa ha existido mayor sospecha de que los partidos políticos impulsan a sus candidatos favoritos a dirigir al INE, condicionándolos en su actuación de manera indirecta.

3.2.1. Las facultades del Consejo General

Como ya señalamos anteriormente, tras la reforma político electoral de 2013-2014 al Instituto Nacional Electoral se le agregaron 74 nuevas atribuciones tanto en materia federal como local, vale la pena mencionar, que muchas de estas facultades también recayeron en el Consejo General del Instituto.

El artículo 35 de la LGIPE, señala lo siguiente:

“El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto”.

De tal forma, el artículo 44 de la citada Ley, menciona 40 atribuciones del Consejo General, entre las cuales, destacan:

- Aprobar los reglamentos interiores del instituto;
- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto;
- Designar al Secretario Ejecutivo, a los Directores Ejecutivos y de unidades técnicas del Instituto, a los Presidentes de los consejos locales y distritales;
- Designar y remover, a los presidentes y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales (OPLES)
- Vigilar las actividades de los partidos políticos nacionales
- Vigilar lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos
- Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores
- Otorgamiento del registro a los partidos políticos nacionales y pérdida del mismo;
- Vigilar la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión;
- Aprobar el calendario integral del proceso electoral federal;
- Conocer y aprobar los informes que rinda la Comisión de Fiscalización.
- Determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña;
- Efectuar el cómputo total de la elección de senadores y diputados por el principio de

representación proporcional, hacer la declaración de validez y determinar la asignación;

- Ejercer las facultades de asunción, atracción y delegación, así como en su caso, aprobar la suscripción de convenios, respecto de procesos electorales locales, conforme a las normas contenidas en esta Ley;
- Aprobar la geografía electoral federal y de las entidades federativas; y
- Emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización.

Por otra parte, el artículo 5° del Reglamento Interior del INE menciona 23 atribuciones adicionales o duplicadas a las anteriormente señaladas. Lo relevante de señalar las atribuciones del Consejo General consiste en hacer notar que el órgano de dirección también se encuentra saturado de atribuciones tanto a nivel federal como local. Ya que, aunque la reforma política del 2014 mantuvo la figura de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), es fácil suponer que muchas de sus antiguas facultades han sido trasladadas al Instituto Nacional Electoral como organismo central.

3.2.2. La integración del Consejo General

El artículo 36 de la LGIPE, señala que el Consejo General se integrará por un consejero presidente y diez consejeros electorales; y concurrirán, con voz y voto. El consejero presidente será elegido por mayoría calificada de los miembros presentes en la Cámara de Diputados. Los Consejeros Electorales son electos por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados mediante el procedimiento descrito en el apartado A, base V el Artículo 41 Constitucional. Por lo tanto, uno de los cambios introducidos tiene que ver con el número de consejeros que pasó de ocho a diez.

Además, al Consejo General concurrirán también, con voz pero sin voto; los Consejeros del Poder Legislativo (Uno por cada fracción parlamentaria representada en el Congreso de la Unión); los representantes de los partidos políticos nacionales (Uno por cada partido que cuente con reconocimiento legal) y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral (Nombrado y removido por las 2/3 partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente).

Por otra parte, el citado artículo señala que los consejeros electorales del INE durarán

en su encargo un período de nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Como se puede apreciar la reforma en cuestión, retomó el método de renovación escalonada prevista en la reforma electoral 2007-2008. El nombramiento escalonado consiste en que la renovación de los consejeros electorales se da de manera parcial, es decir, no hay una renovación integral de todos los consejeros al mismo tiempo, con el objetivo de que la institución pueda resolver los problemas urgentes sin pasar por una curva de aprendizaje de los nuevos miembros.

3.2.3. El proceso de designación y remoción del Consejo General

a) Proceso de designación del Consejo General

El Apartado A de la Base V del artículo 41 constitucional señala, que los Consejeros Electorales serán elegidos a través del siguiente procedimiento:

- ✓ a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, así como el proceso para la designación de un *comité técnico de evaluación*, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, dos por la CNDH y dos por el IFAI;
- ✓ b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurren a la convocatoria pública, evaluará y seleccionará a cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;
- ✓ c) La junta de Coordinación Política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, para remitir al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes, que deberán ser aprobadas por mayoría calificada de los legisladores presentes;
- ✓ d) Vencido el plazo para la designación, sin que la JUCOPO haya realizado la votación o remisión, se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación. No obstante, de no concretarse este acuerdo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la

designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

En contraste con el anterior proceso de selección, éste es “aparentemente” más complicado ya que tiene la intención de despartidizar al Instituto, no obstante, el académico Pablo Xavier (Becerra Chávez, 2015), menciona que aunque “la primera parte del proceso es abierta (porque incluye la posibilidad de que los ciudadanos interesados se inscriban), la última etapa está diseñada para que se concrete el reparto de cuotas entre los partidos, como tradicionalmente había ocurrido”.

b) Proceso de remoción del Consejo General

En realidad, no existe mucha información conocida al respecto, no se dan detalles del proceso de remoción de los consejeros del Consejo General del INE. No obstante, en el artículo 108 de nuestra Constitución Política, se incluye como servidores públicos a los “*de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones*”. Es decir, los servidores públicos del INE se encuentran dentro de esta categoría, y de acuerdo con los artículos 109 y 110 constitucional, si incurren en responsabilidad frente al Estado, podrán ser sujetos de juicio político.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. No obstante, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. Pero si por el contrario la resolución de la Cámara fuera negativa se suspende todo procedimiento. Entonces, como se puede apreciar, la remoción de los consejeros del CG del INE queda en manos de la Cámara de Diputados, y no de un órgano jurisdiccional en la materia, como el TEPJF.

3.2.4. El primer proceso de designación en 2014

El primer proceso de designación de consejeros del INE comenzó cuando la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados dio a conocer al Comité

Técnico que evaluaría a los aspirantes para ocupar el cargo de consejeros del Consejo General del INE. El Comité se conformó por tres representantes de la Cámara de Diputados, dos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y otros dos del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). La función del Comité fue verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de los aspirantes a integrar el Consejo General del INE (Animal Político, 2014).

Conforme a las disposiciones legales, se llevó a cabo la designación de los actuales consejeros electorales, pasando de una lista de 307 candidatos registrados se redujo a una lista de 55 finalistas; de tal forma, el 3 de abril la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados sometió al pleno la lista de los 11 consejeros consensados entre los tres principales partidos, logrando su aprobación por una mayoría calificada de 417 votos, solamente 41 votos en contra y cuatro abstenciones.

Cabe resaltar que los legisladores que votaron en contra o se abstuvieron fueron grupos minoritarios de las bancadas de los partidos PRD y PT, así como la mayoría de los de Movimiento Ciudadano (Calcáneo, 2015). Los partidos políticos que retiraron a sus representantes fueron PAN, PRD, PT, Movimiento Ciudadano, Morena, Humanista y Encuentro Social; mientras que, el PRI, PANAL y PVEM mantuvieron a sus respectivos representantes. Los consejeros del poder legislativo que abandonaron las sesiones del Consejo General del INE fueron los del PAN, PRD, PT y Movimiento Ciudadano; permanecieron los del PRI, PANAL y PVEM (Calcáneo, 2015).

Sin embargo, el principal tema a debate en la designación de los Consejeros fue referente a las cuotas de partido porque "por la naturaleza de quien designa, el Legislativo, hace que estos procesos tengan una fuerte carga política que necesariamente depende de factores ideológicos que requieren de acuerdos y consensos" (Solís, 2014). Considerando lo anterior, al PRI le corresponden cuatro consejeros, mientras al PAN y al PRD tres a cada uno.

Aparentemente el consejero presidente fue consensado entre los tres partidos, pero contaba con un fuerte apoyo del PRI. Lo que ahora complicó la negociación fue la existencia de distintas temporalidades para los consejeros, debido a su nombramiento escalonado: de

nueve, seis y tres años (Becerra Chávez, 2015). De tal forma, el actual Consejo General del INE (aunque con renovación escalonada) se encuentra integrado de la siguiente forma:⁴

| Conformación del Consejo General del INE | | | |
|---|---|-------------------------------|-----------------------------|
| Cargo | Nombre | Partido que lo propone | Duración en el cargo |
| Consejero presidente | Lorenzo Córdova Vianello | Ninguno | 9 años |
| Consejero electoral | Adriana Margarita Favela | PRI | 9 años |
| Consejero electoral | Marco Antonio Baños | PRI | 6 años |
| Consejero electoral | Enrique Andrade González | PRI | 6 años |
| Consejero electoral | Beatriz Eugenia Galindo | PRI | 3 años |
| Consejero electoral | José Roberto Ruiz Saldaña | PAN | 9 años |
| Consejero electoral | Benito Nacif Hernández | PAN | 6 años |
| Consejero electoral | Arturo Sánchez Gutiérrez | PAN | 3 años |
| Consejero electoral | Ciro Murayama Rendón | PRD | 9 años |
| Consejero electoral | Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles | PRD | 6 años |
| Consejero electoral | Javier Santiago Castillo | PRD | 3 años |

Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral

3.3. La actuación del CG del INE: Análisis de caso

A partir de la designación de los consejeros del INE, se ha cuestionado su actuar en diversas ocasiones, incluso se ha denunciado que "desde abril de 2014 se formó un bloque de seis consejeros a favor del PRI, el cual ha decidido el rumbo no sólo del Consejo General, sino también del INE" (Calcáneo, 2015).

Por lo anterior, es de suma importancia analizar la actuación del Consejo General desde la creación del INE, para identificar sí, en efecto como máximo órgano del INE, éste

⁴ Para consultar los perfiles de los actuales consejeros electorales, se sugiere ver el anexo 3.

se caracteriza por la autonomía de sus miembros o bien, el mal bajo el que esgrimió la reforma de 2014, continúa: la partidización del organismo. Es por ello, que mediante una revisión de versiones estenográficas, acuerdos y resoluciones del Consejo General, se pretende analizar la actuación del Consejo General del INE.

3.3.1. El INE ante el PVEM en el proceso electoral 2014-2015

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) se ha caracterizado por violar reiteradamente las reglas establecidas por el Instituto Nacional Electoral (INE). Recobra relevancia dicho asunto porque el Partido más allá de no acatar las órdenes de la autoridad electoral, contribuye a mermar el sistema democrático en México, en el cual existen instituciones electorales que establecen las reglas del juego y vigilan su efectiva aplicación, sin embargo, si existe un partido que no acta las reglas, entonces, da la impresión que las reglas que se emitan están de más.

Ha sido significativo el actuar del Partido Verde porque no ha acatado las medidas cautelares que el INE, mediante el Consejo General ha emitido, ello nos lleva a cuestionarnos ¿qué factores propician que el Verde actué sobre la ley?, una primera hipótesis es que el Verde se siente protegido por los consejeros del Consejo General y por tanto, no mide su actuar. Por otra parte, un principal obstáculo para sancionar el actuar del PVEM han sido las resoluciones que ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), porque éstas han sugerido que las multas impuestas para el PVEM sean reformuladas.⁵ Por lo anterior, el apartado tiene como objetivo a analizar las principales quejas que se han manifestado ante el INE respecto al actuar del Partido Verde:

3.3.1.1. Las multas al PVEM

Una de las principales multas impuestas al Partido Verde, fue respecto a las aportaciones en especie que recibió por parte de sus grupos parlamentarios. Dicho proceder violaba el principio de la equidad en la contienda. Por lo anterior, el 13 de mayo de 2015 el Consejo

⁵ El TEPJF emitió una sentencia la cual precisaba que se debía readecuar la multa impuesta al PVEM, el Consejo General acató dicha sentencia. La sanción originalmente establecía una multa de 329 millones de pesos, sin embargo, esta se redefinió a 215 millones de pesos (Urrutia, 2016)

General del INE sesionó para determinar las medidas correspondientes en torno al actuar del PVEM. A continuación, se presentan los principales argumentos vertidos en la sesión del Consejo, así como la resolución a la que se llegó.

Las intervenciones del Consejero Benito Nacif versaron en torno a que la queja hacia al PVEM se centraba en los "informes que se difundieron durante los meses de septiembre a diciembre de 2014, así como en febrero de 2015" (INE, 2015a). El consejero recordó la resolución de la Sala Superior, en la que se argumentaba que los "promocionales guardaban identidad con la campaña publicitaria desplegada simultáneamente por el Partido Verde Ecologista de México, y que su difusión constituye una estrategia sistemática de promoción de la imagen del partido y una sobre exposición que redundó, en un beneficio indebido para el propio partido político" (INE, 2015a).

Bajo dicho argumento es que el Consejero Benito Nacif, decide fundamentar su postura en cuanto a que el Partido Verde merece ser multado por violar principalmente el Modelo de Comunicación Política, ya que con su acción, la imagen del Verde se sobre posicionó en comparación con otros partidos y candidatos. Igualmente, el Consejero Nacif precisó que la Unidad Técnica de Fiscalización, con base en el criterio de la Sala Superior, determinó que existió una aportación en especie a favor del PVEM. Ello quedó determinado con base en la información que la Unidad Técnica recabó, en la que se muestran diversos "contratos, cheques, comprobantes de pago" que permitieron comprobar que el origen de los recursos provenía de los grupos parlamentarios del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados y Senadores, así como de algunos Legisladores en lo individual de este mismo partido político (INE, 2015a). Por tanto, el proyecto de resolución de la Unidad Técnica de Fiscalización, establecía una sanción equivalente al 300 por ciento del monto involucrado en la contratación de los promocionales de televisión.

El Consejero Nacif, argumentó el sentido que poseía la sanción propuesta al Partido Verde, la cual versaba en la conducta activa y no pasiva que el Partido Verde demostró, ya que derivado de las investigaciones se constató que el Partido en ningún momento rechazó los beneficios derivados de las aportaciones de los grupos parlamentarios, al contrario el Partido Verde tuvo una conducta activa al establecer una "estrategia para ligar su propia

campaña de difusión en sus tiempos de radio y televisión, con los que habían contratado los grupos parlamentarios" (INE, 2015a). Además, el actuar del partido "violenta las reglas de financiamiento" al sobreponer a un partido con respecto a los otros en materia de comunicación.

De igual forma, la intervención del Consejero Presidente Lorenzo Córdova verso en la necesidad de imponer una sanción severa al Partido Verde, bajo el argumento de que "los actos del partido vulneran las reglas del juego", con lo que una sanción en tiempo y forma tiene la finalidad de impactar positivamente en el fortalecimiento de la democracia. Los argumentos emitido por el Consejero Presidente fueron en concordancia con los argumentos del Consejero Nacif.

Por su parte el Consejero Ciro Murayama también se expresó a favor de la multa al mencionar que la campaña del Verde no fue de informes legislativos sino una campaña a favor del Partido Verde, lo cual contraviene el art. 54 de la Ley General de Partidos Políticos. Además, mencionó que la conducta del Partido debería ser calificada "de gravedad especial", precisando que la sanción respondía a las arbitrariedades cometidas, por lo que éstas tenían que "ser atajadas y sancionadas ejemplarmente por el Instituto Nacional Electoral, sin filias, ni fobias y también sin odios y sin miedos" (INE, 2015a).

Por su parte la Consejera Pamela San Martín respaldó la propuesta de sanción al Partido Verde, sin embargo precisó que "el monto de los recursos que fue erogado por los Legisladores de sus recursos privados no debería formar parte de esta sanción porque no se trata de un ente prohibido" (INE, 2015a).

De igual forma el Consejero Javier Santiago se manifestó a favor del proyecto de resolución, en cuanto al monto, sin embargo , expresó su preocupación respecto al tema de la subvaluación, ya que mencionó se estaría discutiendo sobre una sanción que ya se aplicó, con lo que se caería en el error de juzgar una acción dos veces. Debido a la confrontación de opiniones entre los consejeros, un grupo, de entre ellos la Consejera Pamela San Martín propuso que se realizará una investigación para determinar si hubo subvaluación, es decir, para determinar cuál fue el precio que las televisoras le cobraron al Verde por cada spot

transmitido. Determinar si los contratos emitidos al Verde fueron de menor costo al estipulado en el mercado comercial, ya que de ser cierto, entonces las televisoras también habrían incurrido en una falta.

La principal objeción fue del Consejero Javier Santiago, quien se negó a que se realizará la investigación bajo el argumento de que "si se llegara a determinar que la subvaluación representa una operación normal de mercado específico de spots y es el resultado de una negociación mercantil típica habríamos perdido el tiempo" (INE, 2015a). Sin duda dicho argumento se tradujo como falta de interés del Consejero Castillo en cuanto investigar, lo cual generó reacciones contrarias, tales como la de la Consejera San Martín quien precisó "no puedo acompañar que por la complejidad de una investigación se omita hacer una investigación" (INE, 2015a).

Además se le recordó al Consejero Javier Santiago que en la Comisión de Fiscalización ya había emitido el sentido de su voto y ahora en sesión del Consejo había cambiado el sentido de su voto, repentinamente. Por lo anterior, cabría preguntarnos respecto a los factores y en su caso argumentos que propiciaron que el Consejero Castillo cambiará el sentido de su argumentación. Cabe mencionar que en la sesión del Consejo se planteó que al existir recursos de origen prohibido y al haber beneficiado éstos al Partido Verde, no sólo se contravenía la Ley General de Partidos Políticos, sino también la Ley General en Materia de Delitos Electorales, por ello se propuso informar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Dicha propuesta del Consejero Electoral Ciro Murayama fue aprobada con seis votos a favor y cinco en contra.

Finalmente el Consejo General del INE aprobó por mayoría (9 votos a favor y 2 en contra) una multa por 322 millones 455 mil 711 pesos al Partido Verde Ecologista de México (PVEM), con motivo de recibir aportaciones en especie de su grupos legislativos, con ello, el principio de la equidad en la contienda quedaba mermado.

De igual forma, con 10 votos a favor y uno en contra se determinó que la base de la sanción sería sobre 107 millones de 485 mil 237 pesos que se multiplica por 300 por ciento, debido a la gravedad de las irregularidades cometidas por el PVEM en materia de

fiscalización. Además con 8 votos en contra y tres a favor se determinó no incluir los 2 millones de aportaciones de los Legisladores, ello significó que los integrantes del Consejo General descontaran más de seis millones de pesos a la multa original propuesta por la Comisión de Fiscalización del INE (la cual era de más de 329 millones de pesos) (INE, 2015a).

- **Cineminutos**

El 31 de diciembre de 2014 la Comisión de Quejas emitió una orden que exigía que se retiraran los cineminutos de las salas de Cinemex y Cinépolis. El 2 de enero, el Instituto Nacional Electoral (INE) ordenó la suspensión inmediata de estos anuncios en cine. Cabe mencionar que el 6 de febrero, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) también ordenó "sacar de cartelera" estos spots del Partido Verde, por considerar que éstos vulneraban la equidad de cara a las elecciones federales del 7 de junio (Expansión, 2015).

La medida establecía que los cineminutos deberían de retirarse en un lapso de 12 horas, sin embargo, el Partido Verde mantuvo los anuncios por un periodo de 36 días (Gamés, 2015). Lo anterior, bajo el argumento de que la estrategia de cineminutos para "informar difundir y transparentar la plataforma electoral del Verde es propaganda legítima y legal para cualquier partido político, por lo que advirtió que continuarán con ella siempre bajo el marco de la ley" (Expansión, 2015). Por dicho actuar (no retirar los cineminutos) el Partido Verde fue acreedor de una multa de 67.1 mdp en marzo, sin embargo, la multa no logró disuadir al Partido para cumplir las medidas cautelares.

- **Propaganda**

Respecto a la propaganda emitida por el Verde, el 20 de mayo, en sesión del Consejo General, los 11 consejeros coincidieron en que el PVEM no cumplió con la orden de retirar de parabuses, vallas y espectaculares los lemas " Verde sí cumple" "Promesas Cumplidas" y " Vales de Medicina", la cual se mantuvo en 82 distritos, durante 6 días. Sin embargo, no hubo consenso entre los consejeros respecto a la gravedad y el castigo correspondiente.

Es importante mencionar que la Comisión de Quejas del INE impuso una multa de 116.8

mdp, la cual fue objetada con tres contrapropuestas.

- ✓ Un bloque de consejeros - Benito Nacif propuso una multa de 69.6 mdp
- ✓ El segundo bloque de consejeros propuso la interrupción de los spots
- ✓ El consejero Javier Santiago propuso retirar los promocionales tres días - ello fue secundado por 6 consejeros electorales

Finalmente, el Consejo General resolvió no multar al Partido verde por 116.8 millones de pesos, en lugar de ello, se determinó la cancelación de los spots en radio y televisión del Partido, durante tres días, ello por desacatar la orden emitida anteriormente, la cual consistía en retirar la propaganda del Partido en lugares fijos.

- **Anuncios tv y radio**

El 10 de mayo la Comisión de Fiscalización del INE propuso al Consejo General una sanción de 329.4 millones de pesos en contra del Partido Verde, argumentando que se demostró que recibió aportaciones de sus grupos parlamentarios, en especie, por más de 109 millones de pesos, lo cual se encuentra prohibido por la ley (Zepeda, 2015). Sin embargo, el Verde argumentó que los gastos en publicidad, eran el resultado de ahorros de la bancada, así como aportaciones de los legisladores (Illades, 2015).

Con las aportaciones que el Verde recibió, contrató anuncios de radio y tv para promocionar los informes de los legisladores del Partido Verde, cabe mencionar que la Suprema Corte ya había establecido como se transmitirían los informes de los legisladores, por lo tanto, la acción del Partido Verde se consideró como dolo, por lo que sanción propuesta por parte de la Comisión de Quejas considera una sanción del 100% del monto involucrado, y 200% por la aportación indebida de los grupos parlamentarios. (Zepeda, 2015)

- **Redes sociales**

El Partido Verde también hizo uso de propaganda en internet, ya que se desplegaron anuncios con "vales de dispensa" en diversos portales. Además de los anuncios en Facebook y Twitter, principalmente mediante el uso de *hashtags*, en donde participaban artistas, cantantes, etc. Algunos lo hicieron durante los últimos días que la ley lo permitía. sin embargo, el Partido

Verde se valió de los ciudadanos para esquivar la veda electoral⁶ (Illades, 2015). Lo anterior, se constató por la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) la cual precisaba que para los ciudadanos no se prohíbe la publicidad partidista.

Si bien es cierto el INE no posee los contratos para la veda electoral, ya que estos son ilegales, por tanto el Verde, no los presento. Sí existen "los tres contratos que el Partido Verde firmó con Agavis Digital S.A. de C.V., una empresa de comunicación que se especializa en publicidad de redes social." (Illades, 2015). Los contratos fueron firmados por Arturo Escobar, el vocero y representante legal del Verde, en el periodo del 5 de abril a 3 de junio. El monto de los contratos es de " 9 millones, 221,107.69 pesos y comprende publicidad en Facebook, Twitter, Google, Yahoo y Prodigy MSN, entre otros" (Illades, 2015).

3.3.1.2. El retiro de registro al PVEM

Debido a las diversas violaciones a la ley en las que el Partido Verde incurrió, el 29 de abril mediante la plataforma change.org ⁷ y bajo la leyenda #QuitenRegistroAlVerde diversos grupos de ciudadanos, encabezados por el académico Sergio Aguayo, exigían al INE el retiro de registro del Partido Verde. Además se argumentaba que las multas impuestas al Partido Verde han sido insuficientes e ineficaces. El 4 de mayo la Unidad Técnica de lo Contencioso Administrativo recibió la solicitud de retiro de registro y el 22 de mayo se inició el procedimiento de pérdida de registro del Verde, por el presunto incumplimiento grave y sistemático de las obligaciones que le señala la normatividad electoral. Cabe mencionar que la discusión en torno al tema fue aplazada por el INE.

Por lo anterior, se realiza una revisión de los principales argumentos que se esgrimieron durante la sesión del Consejo General del INE, efectuada el 12 de agosto de 2015. Cabe mencionar que durante la sesión del Consejo se vertieron diversos argumentos a favor y en contra.

Principalmente se recapitulan las conductas en las que incurrió el Partido Verde y las

⁶ Período en el que se prohíbe la publicidad partidista

⁷ Se puede consultar la solicitud en : <https://www.change.org/p/exigimos-que-quitengregistroalverde>

sanciones recibidas:

" Informes de labores de Legisladores de sus Grupos Parlamentarios en las Cámaras de Diputados y Senadores; Informes de labores de la Diputada Gabriela Medrano Galindo; promocionales de Legisladores colocados en casetas telefónicas, espectaculares, parabuses y salas de cine; propaganda sobre vales de medicina; spots de intercampaña, inserciones en revistas sobre propaganda de logros del Partido Verde, aparejada con la imagen del Senador Carlos Alberto Puente Salas y campaña "Más Verde que nunca"; uso de la pauta del Partido Verde en promocionales del estado de Chiapas; publicidad virtual contratada en vallas electrónicas y unimetas en el Estadio Azteca; publicidad también virtual en vallas electrónicas y unimetas en el Estadio Omnilife; culpa in vigilando por la publicidad de tuits; papel grado alimenticio para envolver tortillas y posters; entrega de boletos de cine; envío de calendarios y cartas personalizadas; distribución de tarjetas Premio Platino; distribución de kit escolar; distribución de despensas en Cancún, Quintana Roo; incumplimiento de medidas cautelares en varias ocasiones; y procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, vinculados con los Informes de labores de los Legisladores por la distribución de tarjetas Premio Platino, por la distribución de boletos de cine, de papel para envolver tortillas y de lentes con graduación-" (INE, 2015b).

La discusión del Consejo General giró en torno dos polos, si bien es cierto todos los consejeros coincidieron en que las faltas cometidas por el Verde merecían ser sancionadas, hubo disenso en cuanto a la gravedad de éstas. Por una parte, consejeros, como el Consejero Ruiz Saldaña precisaban que se tenían elementos suficientes para determinar que "el Partido Verde Ecologista de México incumplió obligaciones que señalan las normas electorales de forma grave y sistemática, por lo cual esta autoridad debiera determinar la pérdida de su registro " (INE, 2015b).

De igual forma la Consejera Pamela San Martín argumentó a favor del retiro de

registro al recalcar la "legitimidad del fin perseguido con la disolución del partido político y el carácter necesario de la misma en una sociedad democrática a fin de evitar que se convierta en un mecanismo para materializar la exclusión de ofertas y opciones políticas que pueden resultar incómodas o ideológicamente contrarias a la mayoría o a quien está en el Poder-" (INE, 2015b). La consejera precisó que no sólo se acreditaba una violación sistemática" sino también de gravedad extrema que amerita la pérdida del registro del partido" (INE, 2015b).

Por su parte el consejero Javier Santiago respaldo al bloque de consejeros que se pronunciaron a favor del retiro de registro al mencionar que la resolución precisaba que " la conducta no revistió la gravedad máxima requerida para la aplicación de una sanción máxima como es la pérdida del registro" (INE, 2015b). Por tanto el Consejero preguntó respecto a ¿qué conducta sí reviste la gravedad máxima? para que se sancione con la pérdida de registro, porque a su consideración el PVEM, merecía la pérdida de registro.

El Consejero Arturo Sánchez Partido mencionó que los actos del Partido Verde Ecologista de México repercutieron de manera sumamente negativa no sólo en el Procesos Electorales Federal y Locales, sino que marcaban el precedente de los procesos electorales que podrían venir en adelante pues con ello se mostraba "que un partido político podría, en un escenario "x" o en la percepción pública, violar la Ley, buscando obtener más votos sin consecuencia más que una sanción económica" (INE, 2015b).

El bloque de consejeros que se mostró en contra del retiro de registro al Partido Verde, si bien reconocía las faltas del Partido, no concordaban con el argumento de que el Partido haya violado sistemáticamente las normas electorales. Se argumentó que las faltas cometidas por el Verde fueron conocidas y sancionadas de manera oportuna, por lo que la gravedad de las faltas no afectaron de manera grave la equidad de la contienda del proceso electoral 2014 - 2015 (INE, 2015b).

El Consejero Lorenzo Córdova precisó que el PVEM transgredió la ley, por lo que fue sancionado por el INE y por TEPJF, sin embargo "la pérdida del registro es la sanción más grave que puede imponerse a un partido político". Por dicho motivo el Consejero Presidente rechazó la propuesta de retiro de registro, ya que argumentó se deberían tomar en

cuenta factores secundarios del retiro de registro del Partido, tales como el hecho de que los "efectos no se circunscriben sólo al partido político al que se le aplica o a su dirigencia, sino que alcanzan a los derechos de sus militantes y simpatizantes" (INE, 2015b).

De igual forma la Consejera Adriana Margarita Favela precisó que para la resolución se recurrió a "monitorear-espacios noticiosos en radio y televisión, destacando que el Partido Verde Ecologista de México recibió varias menciones en los medios de comunicación, pero con cuestiones de índole negativo"⁸ (INE, 2015b). Por lo anterior—se concluye que las conductas del Partido Verde si bien son " sistemáticas no revisten una gravedad extrema que conduzca a su desaparición" (INE, 2015b).

Asimismo, el Consejero Ciro Murayama calificó la sanción (pérdida de registro) como drástica. Mencionó que la cancelación de registro de un partido se da en sistemas democráticos en retroceso, o en sistemas autoritarios (INE, 2015b). También reconoció que "por detestable que sea la reiteración de las conductas infractoras, el Partido Verde no puso en riesgo la celebración de elecciones ni el ejercicio del voto, tampoco se sacó del aire y de la exposición antes del electorado a las demás opciones electorales" (INE, 2015b)

Durante la discusión, se evaluó la gravedad, sistematicidad de las violaciones del Verde, por lo que se mencionó que para la pérdida de registro de un partido político se precisa quedar probado el incumplimiento por parte del Partido de sus obligaciones, "con lo cual haya afectado de manera importante principios y derechos fundamentales de nuestro Sistema Democrático" (INE, 2015b).

Finalmente la solicitud de pérdida de registro fue desechada, principalmente porque se argumentó que las faltas cometidas por el PVEM no son tan graves como para quitarle el registro al Partido, porque el PVEM no ha atentado contra el sistema democrático. De igual forma, los consejeros precisaron que se agotarían todas las sanciones previstas en la ley, antes de retirarle el registro al PVEM (Animal Político, 2015).

⁸ Con ello, se daba a entender que si bien el Partido violó la legislación electoral, pero, a pesar de ello no resultó beneficiado de ello. Sin embargo, una precisión que se tiene que hacer es que el tema de discusión no era si el partido había salido victorioso por las violaciones a la ley, sino que la constante violación de la ley acreditaba la cancelación de registro del Partido.

Cabe mencionar que por dicha resolución del Consejo General, partidos de oposición cuestionaron que dicho órgano haya actuado para favorecer intereses del PVEM, con lo que se muestra que " el INE se va a destacar por ser ineficaz e ineficiente" (Animal Político, 2015).

3.3.2. Los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE's)

De acuerdo con información del INE, los Organismos Públicos Locales son los encargados de la organización de las elecciones en su entidad federativa para la designación de gobernadores, diputados locales, presidentes municipales, integrantes de ayuntamientos, jefes delegacionales y jefe de gobierno, entre otros.

Entre las funciones de los OPLES, destacan:

- Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos.
- Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad.
- Preparación de la jornada electoral.
- Imprimir documentos y producir los materiales electorales.
- Efectuar el escrutinio y cómputos con base en los resultados de las actas de cómputo distritales y municipales.
- Declarar la validez y otorgar las constancias en las elecciones locales.
- Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo de la entidad.
- Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares conforme a las reglas emitidas por el INE.
- Verificar el cumplimiento de la normatividad en materia encuestas o sondeos de opinión en la entidad.
- Organizar, desarrollar y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana en la entidad.
- Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad durante proceso electoral.
- Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral.

- Informar al Instituto Nacional Electoral sobre el ejercicio de las funciones delegadas.

3.3.2.1. La relación INE-OPLES

La relación entre el INE y los institutos locales electorales, se gestó desde la reforma constitucional electoral del 2007, en la argumentación previa a su aprobación, todos los partidos políticos –excepto el PRI- se pronunciaron en sus documentos de propuesta a favor de una sola autoridad administrativa nacional que tuviera a su cargo la organización de todas las elecciones (federales y locales) y la consecuente desaparición de los institutos y comisiones electorales locales (Muñoz: 2016).

De tal forma, los pactos parlamentarios en el Congreso de la Unión, permitieron la aprobación de la reforma e incorporó la siguiente cláusula:

“El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de los procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable”⁹

Aunque de forma imprecisa los partidos, tenían un argumento común con el cual legitimaban tal decisión, consistente en señalar que “en un corto o mediano plazo, la modificación contribuiría a reducir costos y aumentar la eficacia y confiabilidad de los procesos electorales de orden local. No obstante, a pesar del fracaso de esta reforma el tema de articular en el entonces IFE, la operación de todas las elecciones regresó a la agenda de los partidos en 2013.

Los argumentos de los partidos políticos para crear un Sistema Nacional de Elecciones, como ya señalábamos anteriormente, se centraban en tres hipótesis generales:

- a) Restar poder a los Gobernadores de los Estados, por su supuesta injerencia operativa y administrativa en los institutos locales;
- b) Reducir el excesivo gasto institucional electoral, en recursos humanos y materiales;

⁹ Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007.

- c) Crear marcos jurídicos homogéneos, pues algunos consejeros se renovaban cada siete años, y otros cada tres años con posibilidad de reelección (Muñoz: 2016).

Sin embargo, la argumentación más fuerte era la del PAN Y PRD, partidos que presionaron para que se aprobara la reforma del 2014. Al respecto, estos partidos sostenían que dichas autoridades locales “eran controladas por los Gobernadores de los Estados (en su mayoría priistas), los cuales no permitían la alternancia en los Estados”. Por ello, una de las propuestas básicas de la reforma político electoral del 2014, fue que el INE a través de su Consejo General, pudiera designar y remover a los consejeros de los Institutos Locales, como un mecanismo eficaz para tener procesos electorales transparentes y apegados a la ley.

3.3.2.2. El proceso de designación y remoción de los consejeros OPLES

Con base en los argumentos vertidos anteriormente, podemos notar que las nuevas facultades encomendadas al INE, lo colocan jerárquicamente por encima de los OPLES y a la vez, los Institutos locales son subordinados a las decisiones que tomen los consejeros del máximo órgano de dirección del INE. Para dimensionar tal encomienda, se puede señalar como dato, que nada más el pasado 30 de septiembre de 2014, el Consejo General del INE designó a 126 consejeros electorales de las diecisiete entidades federativas, carga suficiente de trabajo, considerando que el INE tiene otras muchas atribuciones, como la fiscalización, la organización de elecciones, la capacitación, el otorgar registros, entre muchas otras (INE, 2014: 14).

a) Designación de los consejeros OPLES

A diferencia del modelo anterior, sus consejeros serán designados por el Consejo General del INE y podrán ser removidos por éste cuando incurran en faltas graves, por ocho votos del Consejo. Los OPLES se integrarán por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, quienes están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

El artículo 101 de la LGIPE establece las bases para la designación de los consejeros. El Consejo General del INE emite una convocatoria pública para cada entidad federativa, en la cual se deben considerar los cargos y períodos a designar. Se establecen dos modalidades de designación:

- ✓ a) Sí solamente se designa una vacante, la Comisión de Vinculación con los OPLES presentará al Consejo General del INE una lista de hasta cinco nombres;
- ✓ b) Sí se designa a la totalidad de los consejeros, se presentará una sola lista con todos los candidatos a ocupar las vacantes. Finalmente el CG del INE realiza la designación por mayoría de ocho votos (Becerra, 2015: 224).

No obstante, mucho se cuestiona sobre el papel del INE como autoridad para nombrar a los consejeros locales. Al respecto, Irma Méndez de Hoyos, señala que “si bien bajo el nuevo procedimiento para elegir consejeros de los OPLE hay una mayor exigencia de conocimientos técnicos, el sesgo político introducido al final del proceso genera, al parecer, resultados no deseados en la calidad e integridad electoral”. Es decir, ante tal diseño de administración electoral, estamos corriendo el riesgo de que el nombramiento por cuotas de partidos se reproduzca también a nivel local.

b) Remoción de los consejeros OPLES

Las causas graves para la remoción de los consejeros de los OPLES por parte del Consejo General del INE son detallados en los artículos 102 y 103 de la LGIPE, a saber:

- a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;
- b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores;
- c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;

- d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;
- e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo;
- f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y
- g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquélla que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.

En suma, el nombramiento y remoción de los consejeros de los OPLES, están en manos del CG del INE, lo que los coloca objetivamente en condiciones de subordinación con respecto a éste. Idealmente este mecanismo expulsaría a los gobernadores y a los partidos políticos de la integración de los organismos locales, pero evidentemente no ocurrió así, debido a que los consejeros del INE fueron nombrados por los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, lo cual solo hace que se reproduzca el sistema de cuotas al ámbito local.

3.3.2.3. El caso Chiapas en 2016

Como ya hemos señalado anteriormente, una de las atribuciones que se le otorgaron al Consejo General del INE, es la de nombrar y remover a los Consejeros Electorales de los OPLES, bajo ciertas causales señaladas en la LGIPE. Al respecto, Ciro Murayama, actual consejero del INE, menciona que la remoción de los consejeros:

“Ha sido usada por los actores políticos como mecanismo de presión a los consejeros electorales durante las contiendas”, ya que no es inusual que los partidos sin mayor justificación, presenten demandas solicitando la remoción de alguno o de todos los consejeros electorales del OPLE y, una vez concluida la campaña y serenado el ánimo, se olviden de esas quejas. Tan solo de enero a noviembre de 2016 se recibieron 34 solicitudes de remoción, 18 hechas por partidos políticos, nueve por ciudadanos,

seis por personas morales y una que se inició de ocio, de las cuales 11 han sido concluidas y 23 están en sustanciación” (Murayama, 2016:3)

a) Antecedentes: irregularidades en el IEPC Chiapas

En el anterior Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) Chiapas, las cosas nunca funcionaron bien, los ex consejeros del instituto fueron señalados en reiteradas ocasiones por presuntas irregularidades en la organización y supervisión de las elecciones.

Un primer caso, tiene que ver con violaciones al principio de equidad de género en el registro de candidaturas a diputados al Congreso local y miembros de los ayuntamientos que contendrán en el proceso electoral local ordinario 2014-2015. La organización Red Chiapas por la Paridad Efectiva (Repare) denunció ante el TEPJF el incumplimiento, por lo cual, el Tribunal exigió que se cumpliera con la paridad vertical establecida en la constitución y con la paridad horizontal contenida en las jurisprudencias de la Sala. Sin embargo, esposas, hermanas y otras mujeres familiares de políticos varones locales, principalmente del PRI y PVEM, fueron las que aparecieron en las boletas de la elección del 19 de julio del 2015.

El segundo caso, tiene que ver con el fraude orquestado entre la empresa DSI elecciones y el IEPC Chiapas, por el uso de la base de datos del instituto para dar de baja a miles de ciudadanos chiapanecos que de pronto aparecieron como residentes en 42 países del mundo. Los registros de dichos ciudadanos fueron utilizados en las elecciones de 2015 para inflar la votación a favor del entonces militante del PVEM, Roberto Pardo Molina, como diputado migrante en Chiapas.¹⁰ Derivado de este escándalo, el diputado migrante, fue desaforado, la empresa que hizo el padrón es investigada, la FEPADE abrió una averiguación por delito electoral y tres consejeros de Chiapas fueron removidos.

b) La remoción de los consejeros del OPLE Chiapas

Este último caso, fue suficiente para que el partido Morena presentara una solicitud en Diciembre del 2015, para remover de sus cargos a los siete consejeros del OPLE chiapaneco,

¹⁰ En esa elección, el PVEM y el partido Mover a Chiapas (vinculados al Gobernador Manuel Velasco), lograron el 99.7 por ciento de los votos.

por actos de negligencia y violaciones graves a la ley. Horacio Duarte, representante de Morena, señaló que desde Julio de ese año, se denunció el “inflamamiento” del padrón de votantes chiapanecos en el exterior sin que se abriera ninguna investigación al respecto (García, 2015). La queja interpuesta por Morena engrosó el expediente del OPLE Chiapas y en Febrero del 2016, el Consejo General del INE discutió en sesión extraordinaria la “Propuesta de remoción de los siete consejeros del OPLE Chiapas, por la presunta comisión de hechos que podrían configurar una de las causales de remoción”.

Horacio Duarte (representante de Morena), fue el primero en argumentar que en Chiapas los consejeros habían cometido actos ilegales que podrían calificarse de “delincuencia electoral organizada” y que la actuación del gobierno estatal no había sido ajena a lo sucedido en el OPLE. Como contraparte, Jorge Herrera Martínez (representante del PVEM), reconoció la falta pero lamentó que el proyecto de resolución no hubiera sido individualizado a cada consejero, y declaró sin sustento las acusaciones al gobierno chiapaneco. La sesión fue intensa y en el Consejo las opiniones fueron encontradas, un primer grupo de consejeros apelaba a la remoción de todos los consejeros, mientras otro grupo de consejeros señalaron que la remoción era una medida demasiado drástica y que no todos los consejeros habían incurrido en dicha falta, por lo cual pedían un análisis individualizado.

- a) En el primer grupo, se ubicaba la consejera **Pamela San Martín**, quien pedía que se removiera a la totalidad de consejeros “por incumplir un mandato constitucional, legal y jurisprudencial”; por su parte, el consejero **Ciro Murayama**, acusaba estos hechos no sólo como faltas administrativas sino como delitos, como un fraude electoral”; la consejera **Adriana Margarita Favela**, consideraba viable la remoción de todos los consejeros del OPLE “por considerar ambas acciones como graves”; el consejero **Arturo Sánchez**, señalaba que “el error de la autoridad Chiapaneca abarcaba a todos los consejeros por ello todos debían irse”, y finalmente el consejero **José Saldaña**, expresó que “el sistema electoral no podía permitir estas acciones y era deber del INE remover a los consejeros”.
- b) En el segundo grupo, se ubicaba el consejero **Marco Antonio Baños** quien

considero la remoción como “una sanción extrema” y sugirió un catálogo intermedio de sanciones así como una votación individualizada; el consejero **Benito Nacif** consideró que “la cuestión de paridad de género no era suficientemente grave para ameritar la remoción”; la consejera **Beatriz Galindo** consideró que “no se tenían elementos suficientes para sostener que los consejeros habían actuado con ineptitud”; y finalmente los consejeros **Enrique Andrade y Javier Santiago**, propusieron -al igual que el consejero Baños- “un análisis de responsabilidades individualizado”.

La sesión del Consejo General duró más de 4 horas, pues las opiniones de los consejeros estaban totalmente confrontadas en el interior del Consejo y aunque en el debate se preveía un empate, finalmente, se aprobó la votación con la metodología propuesta por el Consejero Marco Antonio Baños, de “votación caso por caso”, quedando de la siguiente forma:¹¹

| Remoción de consejeros del OPLE Chiapas (Votación caso por caso) | | |
|--|---------|-----------|
| Nombre del consejero IEPC | A favor | En contra |
| María Morales Urbina | 7 | 4 |
| Lily Chang Muñoa | 7 | 4 |
| José Manuel Morales | 7 | 4 |
| Carlos Enrique Dominguez | 11 | 0 |
| Ivonne Miroslava Abarca | 11 | 0 |
| Margarita Esther López | 8 | 3 |
| Mario Girón lópez | 7 | 4 |

Elaboración propia con datos del INE (Versión estenográfica 19/02/16)

De esta forma, el 19 de Febrero del 2016, en votación dividida el Consejo General del INE aprobó la destitución de tres de los siete consejeros del organismo local. Por decisión unánime se aprobó la salida de los consejeros locales Carlos Enrique Domínguez Cordero, e Ivonne Miroslava Abarca Velázquez. Y por ocho votos a favor y tres en contra -de los

¹¹ Para consultar los perfiles de los consejeros electorales removidos del IEPC Chiapas, se sugiere ver el anexo 4.

Consejeros Electorales Marco Antonio Baños, Benito Nacif y Javier Santiago- la remoción de la consejera local Margarita Esther López Morales (INE/CG80/2016). Y si bien el proyecto original proponía la destitución de los siete consejeros, al no alcanzarse el número de votos necesarios para su remoción, se mantuvieron en su cargo la consejera presidenta, y los otros tres consejeros.

No obstante, el 12 de Mayo del 2016, la Sala Superior del TEPJF mediante la sentencia (SUP-RAP-118/2016), le ordenó al INE emitir un nuevo acuerdo para remover a todos a la totalidad del Consejo del OPLE Chiapaneco, es decir, a la presidenta del consejo local, así como a los consejeros restantes; pues los magistrados consideraron que las conductas de los consejeros electorales “trastocaron el orden jurídico e incumplieron el principio de paridad de género y el procedimiento para la emisión del voto de chiapanecos residentes en el extranjero”.

Finalmente, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral Federal, el 18 de Mayo del 2016, el INE removió a la totalidad de los consejeros del OPLE Chiapas, es decir, a la Consejera Presidenta del Instituto, María de Lourdes Morales Urbina y a los tres Consejeros restantes, Lilly de María Chang Muñoz, María del Carmen Girón López y Jorge Manuel Morales Sánchez. (INE/CG379/2016). Vale la pena mencionar, que el 22 de Marzo del 2017, un juez federal dictó auto de formal prisión a la ex consejera Margarita López Morales, por su probable responsabilidad penal en el fraude cibernético del diputado migrante en 2015.

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

Mediante el desarrollo de esta investigación, podemos concluir que el organismo electoral mexicano ha pasado por diversas etapas, a través de las cuales ha luchado por ganar la legitimidad y credibilidad ciudadana, como árbitro de los procesos electorales del país. No obstante, este proceso de consolidación del Instituto Federal Electoral-Instituto Nacional Electoral, se ha visto mermado por la presencia de sujetos políticos que han controlado las decisiones al interior de su Consejo General, y han actuado a favor de sus propios intereses, sacrificando con ello, la autonomía del propio Instituto.

La reforma política electoral de 2014 –la última hasta el momento- modificó profundamente el sistema electoral mexicano, al establecer un nuevo modelo de gobernanza electoral, es decir, nuestro país ha pasado a tener un modelo altamente centralizado, sobre todo, en las atribuciones que se le han encomendado al nuevo Instituto Nacional Electoral. Es decir, en el afán de homogeneizar la legislación local con la federal, el nuevo modelo ha dejado de lado ciertas particularidades locales que sin un análisis adecuado, ponen en riesgo la credibilidad de las instituciones electorales y la estabilidad política misma.

Y aunque se trató de corregir el serio problema de la intromisión de los gobernadores en los procesos electorales locales, lo cierto, es que ahora tenemos un problema aún peor: un

Instituto sobrecargado de facultades que continúa reproduciendo las cuotas de partidos a nivel local. Son vastas las críticas al diseño operacional del nuevo INE, incluso, algunos investigadores señalan que la última reforma electoral no fue producto de un análisis serio y comprometido, y que no tardará mucho tiempo en gestarse una nueva reforma.

El análisis de los escenarios en donde se ha desenvuelto el Consejo General del INE, nos permite vislumbrar que en un sentido general los consejeros electorales si poseen afinidad en cuanto a sanciones, violación de la ley. Sin embargo, en temas de análisis e investigación más detallada, el Consejo General se divide ya que algunos Consejeros mediante su argumentación dan la impresión de ser menos severos en cuanto a la magnitud de las sanciones, invocando principios democráticos. Sin embargo, lo cierto es que la división que se genera en Consejo General respecto a temas específicos permiten concebir una autoridad endeble e híbrida.

En cuanto al análisis de caso del Partido Verde, se constata que el Partido ha incurrido en diversas faltas en los procesos electorales de que ha sido parte. Sin embargo, la revisión de dos de las sesiones del Consejo General del INE nos permiten vislumbrar que si bien existe consenso entre los Consejeros en cuanto a las faltas cometidas por el Partido y que éstas merecen una sanción, la cual ha significado infinidad de multas y en algunos casos cancelación de promocionales en radio y tv.

Lo relevante es que no existe consenso en cuanto las multas y el carácter de éstas, ya que algunos consejeros consideran que el grado de severidad de éstas debería ser menor, o incluso algunos otros rehuyen a investigar más, ya que ello podría significar sanciones mayores o para otros actores. Sin duda dicha concepción nos permite sugerir que el INE mediante su Consejo General precisa de mayor fortalecimiento de su autonomía ya que en discusiones tan relevantes (como el retiro de registro de un Partido ó multas severas), los consejeros no han logrado establecer un punto de consenso y en algunas ocasiones ello ha derivado en argumentar en sentido positivo, pero a votar en sentido negativo.

De igual forma, el análisis de la discusión en torno al retiro de registro del PVEM, a juicio propio, marcó un precedente negativo en cuanto al actuar de los partidos, ya si bien se

argumentó y apeló que con el retiro de registro no sólo se afectaría a los intereses del Partido, sino que también impactaría en el legítimo derecho de los militantes de dicho partido de reunirse y asociarse. Sin embargo, con dichos argumentos se dejó de lado el sentido original de la petición de retiro de registro ya que lo que se debía evaluar era la violación reiterada de la ley por parte del Partido, ya que con ello, se demostró que un ente político puede transgredir las leyes electorales, sin recibir mayor sanción que una multa, las cuales comprenden parte del financiamiento público que los partidos reciben.

De igual forma otro freno para el Consejo General del INE son las resoluciones que vierte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto que contradicen las resoluciones del INE. Ello vulnera y limita la capacidad de acción del Instituto ya que da pie a que los entes sancionados recurran ante el Tribunal en busca de una sanción menos severa.

Pues bien, no cabe duda que el diseño de la LGIPE ha sobrecargado de atribuciones al INE -tanto en el ámbito federal como en el local-, lo cual puede mermar la eficiencia del Instituto en la organización de los procesos electorales. Pero otra cuestión importante, resulta ser que los OPLES, poco a poco quedarían de adorno pero seguirían utilizando recursos públicos para su supervivencia. Por ello, creemos que eliminar a los OPLES Y constituir un verdadero Sistema Nacional Electoral sería lo más adecuado.

La designación y remoción de los consejeros de los OPLES, terminó en una nueva modalidad de reparto de cuotas, ya no desde los congresos locales, pero si desde el Consejo General del INE, es decir, los partidos siguen controlando las decisiones al interior de un organismo que debería ser autónomo. Por ello, es indispensable diseñar un reglamento que establezca claramente las normas para nombrar y destituir a los consejeros OPLES, ya que el organismo electoral debe ser imparcial, es decir, no debe beneficiar a un partido y perjudicar a otro. La dinámica de las elecciones estatales debe ser justa, imparcial, legítima y transparente en cada estado, y ese es el reto del nuevo INE crear confianza en las elecciones.

No somos omisas a la idea de que los consejeros electorales son impulsados por los partidos políticos, -lo cual es inevitable porque son los actores del proceso de selección-,

pero otra cosa muy distinta es que los consejeros sean sus correas de transmisión, o sus voceros para impulsar sus intereses dentro de un Consejo que debiera ser totalmente imparcial. Si los mecanismos de selección y designación de consejeros del INE, no cambia de forma honesta, el INE acabará con la legitimidad que hoy posee (al menos entre las masas) de ser un Instituto autónomo que vela por los intereses de la ciudadanía mexicana.

Lo que nos resta, es que esta investigación contribuya al análisis y la autoreflexión de los distintos actores políticos y no políticos, de los ciudadanos, de los investigadores y analistas, para que asuman la responsabilidad de exigir instituciones acordes con nuestras necesidades, de tal forma, que transitemos hacia una democracia mucho más sólida.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M. (2010), “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”, México, Centro de investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 19pp.
- Alonso, Jorge (2000), “Las elecciones federales del 2000, consolidación del panismo”, en *Estudios sobre Estado y sociedad*; Espiral; Vol. VII n. 19; septiembre-diciembre de 2000, 96pp.
- Barrientos del Monte Fernando (2010), "Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina: un esquema de análisis", en *Revista de Derecho electoral*, pp.34.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (2003), “El Instituto Federal Electoral. La ruta de las reformas recientes y la agenda actual”, en Becerra Chávez, Alarcón Olguín y Bardán Esquivel (Coords.), *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 48pp.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (2013), "El sistema electoral mexicano frente a los cambios del presidencialismo: el Instituto Federal Electoral, de la subordinación a la autonomía", en: Escamilla Cadena, y Becerra Chávez (Coords.) *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*, UAM Iztapalapa, México, pp. 93-

95.

- Becerra Chávez, Pablo Javier (2014). “El sistema electoral mexicano frente a los cambios del presidencialismo: el Instituto Federal Electoral, de la subordinación a la autonomía”, IEEM, México, 95pp.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (2015) “El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales” en González y Escamilla (2015) “*El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*”, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 292pp.
- Calcaneo, M. (2015). ¿Cómo votan los consejeros del INE? *Nexos*.
- Casar, María Amparo et all (2016), "Lo que hay que cambiar en las leyes electorales de México", en *Nexos*, Noviembre de 2016.
- Castillo Vaquera, Jorge G, (2013) *Gobernanza electoral y judicialización de la política. Los procesos electorales en Estados Unidos 2000 y México 2006*, El Colegio Mexiquense, México, pp.412
- Cuna Pérez, Enrique y Martiñon Velázquez, Manuel (2012), “IFE 2011. Relevo, peripecias y resoluciones, de frente al 2012, en *Elecciones y partidos políticos en México 2011*, México.
- Gilas, Karolina (2016). “El nuevo modelo de gobernanza electoral: un cambio desatinado” en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Número 10, Julio-Diciembre 2016.
- González Madrid, Miguel y Escamilla Cadena, Alberto (Coords.) (2015) “*El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*”, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 292pp.
- Hernández, María del Pilar (2003). “Autonomía de los órganos electorales”, Reforma Judicial. *Revista Mexicana de Justicia*, México. (79-90pp.)
- Hernández, María del Pilar (2009) *Autonomía de los órganos electorales*, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Illades, E. (2015). ¿Cuánto le costó cada tuit al Verde? *Nexos*.

- Instituto Nacional Electoral (2014), “La reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015”, México, INE, 63pp.
- INE. (2015). *Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las Consejeras y Consejeros presidentes y las Consejeras y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales*.
- INE. (s.f.). *Instituto Nacional Electoral*. Obtenido de <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estructura/>
- INE. (s.f.). *Instituto Nacional Electoral*. Obtenido de http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Atribuciones_Consejo_General/
- INE. (s.f.). *Instituto Nacional Electoral*. Obtenido de <http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/>
- Jacobo Molina, Edmundo (2014), “Hacer más con menos” en *Revista Voz y Voto*, número 257, México, Julio de 2014, 22pp.
- Instituto Nacional Electoral. “La organización de las elecciones en México antes de la creación del IFE (1917-1987)”, en *Historia del Instituto Federal Electoral*, México.
- Jaramillo, Juan (2007), "Los órganos electorales supremos", en Dieter Nohlen, Jesús Orozco, José Thompson y Daniel Zovatto (Comps.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 371 - 423), México, Fondo de Cultura Económica.
- Lince, R. M. (2013). Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales. *Cuadernos de Divulgación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*.
- Loza, Nicolás y Méndez, Irma (2016), “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015” en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Número 10, Julio-Diciembre 2016.
- Marván Laborde, María (2014) “Reforma electoral 2013–2014. Centralización como

- alternativa al sospechosismo”, en *Análisis Plural*, primer semestre de 2014, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 89-103pp.
- Méndez de Hoyos Irma (2006), *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977 - 2003*, Fontamara, 313pp.
 - Méndez de Hoyos Irma, (2014) *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010 - 2012*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
 - Mirón Lince Rosa María, (2011) *Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de órganos electorales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 84 pp.
 - Morales González, David y Góngora Pantí, Karen Susana (2015) “El Instituto Nacional Electoral: búsqueda de eficacia y centralización” en González Madrid, Miguel y Escamilla Cadena, Alberto (Coords.) (2015) “*El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*”, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 292pp.
 - Moreno Ramírez, Ileana. (2005) “Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano, en *Breviarios Jurídicos*, n. 34. Editorial Porrúa, México.
 - Muñoz Gonzalez, Sergio. (2016). “El nuevo modelo competencial entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales. Un federalismo en flujo”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Número 10, Julio-Diciembre 2016.
 - Murayama, Ciro (2016). “Modelo INE-OPLÉ un primer balance”, en *Revista Voz y Voto*, México, Diciembre de 2016, 22pp.
 - Nohlen, Dieter (2007). *Ciencia Política: teoría institucional y relevancia del contexto*, Facultad de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Políticos e internacionales CEPI, Bogotá; Editorial Universidad del Rosario, 264pp.
 - Nohlen, Dieter, et al. (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, IFE, 1364pp.
 - Nohlen, Dieter (2008). *Sistemas electorales en su contexto*. México: IIJ/UNAM.
 - Ocampo Alcántar, Roberto (2006), *Institucionalización de la democracia:*

legitimidad, racionalidad y competencia electoral, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 201pp.

- Orozco, Henríquez, Jesús. “Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX”, México, Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM, pp. 1040
- Pérez Duharte, José Alfredo, (2014) *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, Instituto Electoral del Estado de México, México, pp. 383.
- Salazar, Pedro y Salgado, Luis. (2009) “Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, (591-605pp.).
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 224pp.
- Sartori, Giovanni (1976). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Editorial, 454pp.
- Santiago, Mendoza y Nava, (2012), " Instituto Federal Electoral. Entre la reforma y el conflicto", en: Larrosa Haro y Santiago Castillo Coords.) *Elecciones y partidos políticos en México 2010*, Senado de la República, México, 98pp.
- Schedler, Andreas (2001), "La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990 - 2000", en: Meyenberg Leycegui, Yolanda (Coord.) *El 2 de julio : Reflexiones posteriores*, Editorial Flacso, México, 59pp.
- Sirvent, Carlos (2005), “Reformas y participación electoral en México, 1910-2003” en Rodríguez Araujo, Octavio y Sirvent, Carlos *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, Jorale Editores, 90pp.
- Serrano Migallón, Fernando. (2014) “Naturaleza Jurídica de los Órganos Constitucionales Autónomos en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 217-241pp.
- TEPJF. (2010) *Sistemas electorales y de partidos. Manual del participante*. Centro de capacitación judicial electoral. 98pp.
- Torres Ruiz, René (2014). ”Conformación, condiciones y perspectivas del Instituto

Nacional Electoral en México”, en *Análisis Plural*, primer semestre de 2014, México, ITESO.

- Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. (2010) “Órganos constitucionales autónomos”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* n. 29, México, 173-194pp.
- Valdés Zurita, Leonardo (2013). *Sistemas electorales y de partidos*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática n. 7, Instituto Federal Electoral, México, 49pp.

FUENTES DE INTERNET

- Animal Político. (12 de Agosto de 2015). *Animal Político*. Obtenido de <http://www.animalpolitico.com/2015/08/ine-rechaza-la-propuesta-para-retirarle-el-registro-al-partido-verde/>
- Animal Político (11 de Mayo de 2016). “Tribunal ordena destituir a todos los consejeros electorales locales en Chiapas”. Obtenido de <http://www.animalpolitico.com/2016/05/tribunal-ordena-destituir-a-todos-los-consejeros-electorales-locales-en-chiapas/>
- Animal Político. (21 de Febrero de 2014). *Animal político*,. Obtenido de <http://www.animalpolitico.com/2014/02/quienes-forman-el-comite-que-elegira-los-nuevos-consejeros-del-ine/>
- Animal Político. (12 de Agosto de 2015). *Animal Político*. Obtenido de <http://www.animalpolitico.com/2015/08/ine-rechaza-la-propuesta-para-retirarle-el-registro-al-partido-verde/>
- Aristegui Noticias. (s.f.). *Aristegui Noticias*. Obtenido de <http://aristeguinoticias.com/0304/mexico/quienes-son-los-consejeros-electorales-del-nuevo-ine/>
- Choza, F. A. (5 de Octubre de 2016). *Estrategia Electoral*. Obtenido de <http://strategiaelectoral.mx/2016/10/05/la-designacion-consejeros-oples/>
- El Universal (22 de Marzo de 2017). “Dictan formal prisión a ex consejera electoral de Chiapas”, Obtenido de

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/03/22/dictan-formal-prision-ex-consejera-electoral-de-chiapas> Expansión. (18 de Febrero de 2015). *Expansión*. Obtenido de http://expansion.mx/adnpolitico/2015/02/18/el-pvem-invierte-320-millones-de-pesos-para-anunciarse-en-el-cine?internal_source=PLAYLIST

- Gamés, G. (9 de Marzo de 2015). Multa al Verde. *El Financiero*, págs. <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/multa-al-verde.html>.
- García, K. (11 de Diciembre de 2015). Morena pide destituir a consejeros en Chiapas. *El universal*, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nación/política/2015/12/11/morena-pide-destituir-consejeros-en-chiapas>.
- García, I. (18 de Diciembre de 2013). *ADN Político*. Obtenido de <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/12/06/que-nuevas-atribuciones-tendra-el-ine-que-no-tenia-el-ife>
- INE. (13 de Mayo de 2015a). *Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral*. Obtenido de Instituto Nacional Electoral: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2015/05_Mayo/VECGex1_13MAY15.pdf
- INE. (12 de Agosto de 2015b). *Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada en el salón de sesiones del Instituto*. Obtenido de <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS>
- INE (19 de Febrero de 2016). *Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada en el salón de sesiones del Instituto*. Obtenido de <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/estenograficas/2016/02/19022016.html>
- Milenio (18 de Mayo de 2016). “INE destituye a todos los consejeros electorales de

Chiapas”. Obtenido de http://www.milenio.com/politica/INE_consejeros_electorales-INE_Chiapas-consejeros_Chiapas-sesion_INE_0_739726274.html

- Strategia electoral. (2014). “Las nuevas atribuciones del Instituto Nacional Electoral”, en: *Estrategia electoral*.
- Solis, A. E. (4 de Abril de 2014). *ADN Político*. Obtenido de <http://www.adnpolitico.com/opinion/2014/04/04/opinion-nuevo-ine-nuevo-consejero-general-nuevos-retos>.
- The Aspen Institute. (s.f.). Obtenido de <http://www.aspeninstitutemexico.org/?p=4929&>
- Vargas, M. Á. (4 de Enero de 2014). *ADN político*. Obtenido de <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2014/04/04/quien-es-quien-perfiles-de-los-11-consejeros-del-nuevo-ine>
- Zepeda, A. (10 de Mayo de 2015). Alista INE multa de más de 300 mdp contra el Partido Verde. *Excélsior*.
- Zepeda, A. (15 de Julio de 2013). El Instituto Nacional de Elecciones, en el centro del debate. *Excélsior*.

LEYES O DECRETOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral (DOF 10-02-2014)
- Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores
Públicos (DOF 23-05-2014).

ANEXO 1

Índice de siglas

CG: Consejo General del Instituto Nacional Electoral

COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos

FEPADE: Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales

IEPC: Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

IFE: Instituto Federal Electoral

INE: Instituto Nacional Electoral

JUCOPO: Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados

LGIPE: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

OEA: Organismo Electoral Administrativo

OPLES: Organismos Públicos Locales Electorales

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación

UTVOPL: Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales

ANEXO 2

Características de los modelos de los OEA

| Aspecto | Modelo independiente | Modelo gubernamental | Modelo Mixto | |
|-----------------------------|---|--|---|---|
| | | | Componente independiente | Componente gubernamental |
| Diseño institucional | Es institucionalmente independiente de la rama ejecutiva del gobierno | Está ubicado dentro de la dirección de un ministerio del gobierno o de un gobierno local | Es institucionalmente independiente de la rama ejecutiva del gobierno | Está ubicado dentro de la dirección de un ministerio del gobierno o de un gobierno local |
| Instrumentación | Es plenamente responsable de las áreas operativas | Las tareas operativas están sujetas a la dirección de la rama ejecutiva del gobierno. | Tiene autonomía para vigilar o supervisar las tareas operativas y en algunos casos para fijar las políticas | Las tareas operativas están sujetas a la dirección de la rama ejecutiva del gobierno y a la |

| | | | | |
|------------------------------------|--|--|--|--|
| | | | aplicables. | vigilancia o supervisión por parte del componente independiente, que a veces también puede fijar las políticas aplicables. |
| Rendición formal de cuentas | No le rinde a la rama Ejecutiva del gobierno, pero, como regla general es formalmente responsable ante el Legislativo, la rama judicial o el jefe de Estado. | Plenamente responsable ante la rama ejecutiva del gobierno | No le rinde cuentas a la rama ejecutiva del gobierno y es formalmente responsable ante el Legislativo, la rama judicial o el jefe de Estado. | Plenamente responsable ante la rama ejecutiva del gobierno. |
| Atribuciones | De acuerdo con lo dispuesto por la ley, tiene atribuciones para desarrollar independiente el marco reglamentario en materia electoral. | Sus atribuciones se limitan a tareas operativas. | De acuerdo con lo dispuesto por la ley, a menudo tiene atribuciones para desarrollar de manera independiente el marco reglamentario en | Sus atribuciones se limitan a tareas operativas. |

| | | | | |
|-----------------------------|--|---|--|---|
| | | | materia electoral. Vigila o supervisa a la instancia encargada de conducir las elecciones | |
| Composición | Está integrado por un órgano directivo colegiado cuyos miembros no pertenecen a la rama ejecutiva del gobierno mientras ocupan el cargo. | Está encabezado por un ministro o funcionario público. Como regla general no tiene un órgano directivo colegiado, sólo un secretariado. | Está integrado por un órgano directivo colegiado cuyos miembros no pertenecen a la rama ejecutiva del gobierno mientras ocupan el cargo. | Está encabezado por un ministro o funcionario público. No tiene órgano directivo colegiado, sólo un secretariado. |
| Duración del mandato | Ofrece seguridad en el ejercicio del cargo, pero, no necesariamente fija un periodo predeterminado. | La duración en el cargo no está garantizada. | Ofrece seguridad en el ejercicio del cargo, pero, no necesariamente fija un periodo predeterminado. | La duración en el cargo no está garantizada. |
| Presupuesto | Tiene y administra su propio presupuesto de manera independiente a | Su presupuesto es parte del que le corresponde al ministerio de gobierno o autoridad local. | Dispone de su propio presupuesto. | Su presupuesto es parte del que le corresponde al ministerio de gobierno o autoridad local. |

| | | | | |
|--|--------------------------|--|--|--|
| | control del gobierno. | | | |
|--|--------------------------|--|--|--|

Fuente: Citado en Méndez de Hoyos, 2014: 18p.

ANEXO 3

Perfil de los actuales consejeros electorales del Consejo General del INE

Los perfiles de los actuales consejeros electorales poseen la característica de que entre sus miembros se encuentran personalidades que fungieron como consejeros en el antiguo Instituto Federal Electoral.¹²

- **Consejeros con cargo de nueve años**

a) Consejero Presidente, consensuado entre los principales partidos pero con un fuerte apoyo del PRI: Lorenzo Córdova Vianello (2014-2023)

- Perfil académico

Es investigador especializado en Derecho Electoral y Constitucional, licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia. Es investigador Titular “B” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- Trayectoria laboral

Fue secretario Técnico del grupo de trabajo que procesó en el Senado de la República la “Reforma política” y miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios de la Transición Democrática (Aristegui Noticias). Fue asesor de José Woldenberg cuando éste fue Consejero ciudadano y posteriormente Consejero Presidente del IFE. Fue nombrado

¹² Retomado de (Becerra Chávez, 2015) con ampliaciones.

consejero electoral en 2011 a propuesta del PRD. Es autor de varios libros y numerosos artículos y capítulos en libros sobre temas jurídicos, políticos y electorales (Becerra Chávez, 2015).

- Datos de interés

Es hijo del intelectual Arnaldo Córdova, integrante del Movimiento Regeneración Nacional (Morena). Dice ser de izquierda.

b) Consejera propuesta por el PRI: Adriana Margarita Favela (2014-2023)

- Perfil académico

Es licenciada en Derecho por la Universidad Juárez de Durango, maestra en Administración Pública y doctora en Derecho por la Universidad Anáhuac.

- Trayectoria laboral

Trabajó en el IFE, fue Magistrada Electoral de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De igual forma ha publicado 2 libros en materia electoral y tres ensayos sobre temas electorales (Aristegui Noticias).

- Datos de interés

Al momento de su nombramiento se desempeñaba como Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, estado del que el presidente Peña Nieto fue gobernador, de lo cual se puede deducir una cercanía con el PRI mexiquense (Becerra Chávez, 2015).

c) Consejero propuesto por el PAN: José Roberto Ruiz Saldaña (2014-2023)

- Perfil académico

Es licenciado en Derecho y en Filosofía por la Universidad Veracruzana, maestro en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana, Doctorado en Estudios avanzados en Derechos humanos, tiene estudios no concluidos de la Licenciatura en Economía (Becerra Chávez, 2015). De igual forma, se ha desempeñado como docente en la Universidad La Salle y en la Universidad de Xalapa (Aristegui Noticias)

- Trayectoria laboral

Se desempeñó como director de Coordinación Interinstitucional de la Comisión Implementadora del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Sonora, fue subdirector de Enlace Municipal de la Procuraduría General de la República (Aristegui Noticias). Participó en el equipo jurídico de apoyo a la campaña del candidato panista a la gubernatura de Sonora en 2009. Posteriormente trabajó en el poder judicial de ese estado. Registra cinco artículos sobre temas electorales publicados entre 2011 y 2013.

d) Consejero propuesto por el PRD: Ciro Murayama Rendón (2014-2023)

- Perfil académico

Es licenciado en Economía por la UNAM y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (Vargas, 2014)

- Trayectoria laboral

Desde enero de 2013 es coordinador ejecutivo de Investigación en el Instituto Belisario Domínguez del Senado. Fue asesor de José Woldenberg en el IFE (1999 - 2003). fue miembro del Comité Técnico del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), en los procesos electorales federales de 2009 y 2012. Ha sido articulista en diversas publicaciones y entre 2004 y 2008 fue editor de la revista Nexos (Vargas, 2014).

- **Consejeros con cargo de seis años**

a) Consejero propuesto por el PRI: Marco Antonio Baños (2014-2020)

- Perfil académico

En cuanto a su formación académica, es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y maestro en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Vargas, 2014).

- Trayectoria laboral

Ha trabajado cerca de la autoridad electoral mexicana desde la reforma electoral de 1989-1990, con la cual el IFE sustituyó a la Comisión Federal Electoral y se creó el primer Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Antes de ser consejero, se

desempeñó en el Servicio Profesional Electoral, como titular de Estadística y Documentación Electoral, y en la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (Vargas, 2014)

- Datos de interés

En 2008 fue consejero del IFE puesto para el que fue impulsado por los diputados priistas, entonces coordinados por Emilio Gamboa Patrón. Debido a sus carrera profesional se le vincula con el PRI, aunque también fue asesor del PRD en su momento (Vargas, 2014).

b) Consejero propuesto por el PRI: Enrique Andrade González (2014-2020)

- Perfil académico

Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana y maestro en la misma disciplina por la UNAM (Vargas, 2014).

- Trayectoria laboral

Fue coordinador jurídico de asesores en el IFE. Además, ha sido docente de Derecho Electoral en la Universidad Anáhuac. Entre 2000 y 2003 fue diputado local suplente por el PRI en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Fue director de Audiencias de 2000 a 2004 en la Presidencia de la República (Vargas, 2014).

- Datos de interés

Es medio hermano del Secretario de la Función Pública, Virgilio Andrade, nombrado por el presidente Peña Nieto. Su padre es abogado del poderoso sindicato de trabajadores petroleros, integrante del sector obrero del PRI (Becerra Chávez, 2015).

c) Consejera propuesta por el PRD: Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles (2014-2020)

- Perfil académico

Es abogada por la Escuela Libre de Derecho

- Trayectoria laboral

Fue asesora de Alfredo Figueroa, consejero de 2008 a 2013, y secretaria técnica de la Comisión de Quejas y Denuncias. Trabajó en la Comisión de Derechos Humanos del DF

(CDHDF) de 2002 a 2010 (Vargas, 2014). No registra obra publicada, pero su formato curricular menciona que participó en la elaboración de dos informes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (Becerra Chávez, 2015).

d) Consejero propuesto por el PAN: Benito Nacif Hernández (2014-2020)

- Perfil académico

Es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Oxford (Vargas, 2014).

- Trayectoria laboral

En febrero de 2008 tomó posesión como consejero del IFE. Autor de varios libros y numerosos artículos y ensayos sobre temas políticos y electorales. Su tema de especialidad es el Poder Legislativo en México. (Becerra Chávez, 2015).

- Datos de interés

Fue uno de los cuatro consejeros que votaron a favor de sancionar al PRI por el caso Monex (Vargas, 2014).

- Consejeros con cargo de tres años

a) Consejera propuesta por el PRI: Beatriz Eugenia Galindo (2014-2017)

- Perfil académico

Es licenciada en Derecho y especialista en derecho electoral, tiene Maestría en Derechos Humanos.

- Trayectoria laboral

Fue Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango, y Magistrada de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Vargas, 2014)

b) Consejero propuesto por el PAN: Arturo Sánchez Gutiérrez (2014-2017)

- Perfil académico

Licenciado en Sociología y Maestro en Estudios Latinoamericanos. Al momento del actual

nombramiento se desempeñaba como profesor e investigador en el Colegio de México (Becerra Chávez, 2015).

- Trayectoria laboral

Fue académico de varias universidades hasta que en 1996 fue nombrado Director de prerrogativas y partidos en el IFE y posteriormente Consejero electoral para el periodo 2003-2010, también a propuesta del PAN (Becerra Chávez, 2015).

- Datos de interés

Muy cercano a Juan Molinar Horcasitas, quien fue consejero electoral de 1996 a 2000 y posteriormente funcionario en gobiernos panistas y participante en órganos de dirección del PAN (Becerra Chávez, 2015).

c) Consejero propuesto por el PRD: Javier Santiago Castillo (2014-2017)

- Perfil académico

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y Candidato a Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Profesor investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa en temas vinculados a partidos políticos. Fue presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) de 1999 a 2006. Actualmente es Profesor investigador Titular “C”, UAM-Iztapalapa (Vargas, 2014).

- Trayectoria laboral

Fue Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal entre 1999 y 2006. Ocupó varios cargos en el Comité nacional del Partido Mexicano de los Trabajadores entre 1974 y 1987. Fundador del Partido Mexicano Socialista (1987) y del PRD (1989) (Becerra Chávez, 2015).

ANEXO 4

El perfil de los consejeros removidos del IEPC Chiapas

a) **María de Lourdes Morales Urbina**

Ex presidenta del IEPC Chiapas. Licenciada en Derecho, Maestra en Derecho Constitucional y Amparo, y cuenta con un Doctorado en Derechos Humanos. Como funcionaria pública se ha desempeñado como: Asesora del Ejecutivo, Roberto Alborez Guillen (PRI), en materia de derechos humanos; magistrada del Tribunal de Justicia Electoral de Chiapas; y en el Instituto Estatal Electoral ocupó el cargo de Directora Ejecutiva del Servicio Profesional. Fue designada Consejera Presidenta en 2014, para un período de 7 años.

b) **Carlos Enrique Domínguez Cordero**

Ex consejero del IEPC de Chiapas. Licenciado en Derecho. De 1993 a 1995 se desempeñó en el IFE como vocal de capacitación electoral. De 1996 al 2000 se desempeñó como coordinador del Servicio Profesional Electoral del Consejo de Chiapas. En el 2000 fue nombrado coordinador de prerrogativas y ese mismo año, ascendido a director ejecutivo de prerrogativas, cargo que ocupó hasta 2009 en el instituto local.

c) **Ivonne Miroslava Abarca Velázquez**

Ex consejera del IEPC de Chiapas. Licenciada en Derecho por la UNACH. Ha sido consejera electoral federal del IX distrito electoral federal en Chiapas elecciones 2011-2012, donde presidió la comisión de equidad de género y grupos vulnerables. Fue nombrada para un período de tres

años.

d) Margarita Esther López Morales

Ex consejera del IEPC de Chiapas. Licenciada en Derecho por la UNACH, Maestra en administración de organizaciones y Doctora en Ciencias Políticas. Ha prestado sus servicios en la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Comisión de Fiscalización Electoral y en el Poder Judicial Estatal. En 2011 fue nombrada consejera electoral en Chiapas.

e) Lilly de María Chang Muñoa

Ex consejera del IEPC de Chiapas. Licenciada en Ciencias de la Comunicación por el ITESM. Se desempeñó como Consejera Electoral Propietaria del IFE, distrito IX, como presidenta de la comisión de comunicación. También se desempeñó como Consejera Electoral suplente del IFE, distrito VI, del 2005 al 2009.

f) Jorge Manuel Morales Sánchez

Ex consejero del IEPC de Chiapas. Maestro en Derecho y Doctorante en Derecho Judicial. Ha sido catedrático de diversas universidades. En el ámbito laboral se ha desempeñado como Secretario de Estudio y Cuenta del TEDF, coordinador de asesores del Secretario Ejecutivo del IEDF, director general ejecutivo de la comisión de fiscalización electoral del estado de Chiapas, y consejero electoral suplente del V consejo distrital del instituto electoral chiapaneco.

g) María del Carmen Girón López

Ex consejera del IEPC de Chiapas. Licenciada en Derecho, Maestra en Derecho procesal y Doctora en Derecho Público. Se ha desempeñado como juez civil/familiar de primer instancia; magistrada numeraria del Tribunal Electoral del Estado; presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; y asesora del instituto electoral local.